



# LE TRAITEMENT JURIDIQUE D'UNE SINGULARITÉ TERRITORIALE : LA ZONE CÔTIÈRE. ÉTUDE EN DROIT INTERNATIONAL ET DROIT COMPARÉ FRANCO ITALIEN.

Julien Rochette

## ► To cite this version:

Julien Rochette. LE TRAITEMENT JURIDIQUE D'UNE SINGULARITÉ TERRITORIALE : LA ZONE CÔTIÈRE. ÉTUDE EN DROIT INTERNATIONAL ET DROIT COMPARÉ FRANCO ITALIEN.. Droit. Université de Nantes, 2007. Français. NNT : . tel-00172410

**HAL Id: tel-00172410**

**<https://theses.hal.science/tel-00172410>**

Submitted on 17 Sep 2007

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITÉ DE NANTES - FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES -  
CENTRE DE DROIT MARITIME ET OCÉANIQUE - ÉCOLE DOCTORALE DROIT ET  
SCIENCES SOCIALES**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO**

2007

N° attribué par la bibliothèque  
!\_!\_!\_!\_!\_!\_!\_!\_!

**THÈSE**

Pour obtenir le grade de

**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE NANTES**

*Discipline : Droit public*

Et

**DOCTEUR DE RECHERCHE DE L'UNIVERSITÉ DE MILAN**

*Discipline : Droit international*

Présentée et soutenue publiquement par

Julien ROCHETTE

Le 10 juillet 2007

**Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone  
côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-  
italien.**

---

Directeurs de thèse :

M. André-Hubert MESNARD, Professeur émérite, Université de Nantes.

M. Tullio TREVES, Professeur, Université de Milan.

---

Jury.

M. Maurizio ARCARI, Professeur, Université de Milan Bicocca.

M. Jean-Pierre BEURIER, Professeur, Université de Nantes.

M. Jean-Marie PONTIER, Professeur, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III,  
Rapporteur.

M. Tullio SCOVAZZI, Professeur, Université de Milan Bicocca, Rapporteur.







**UNIVERSITÉ DE NANTES - FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES -  
CENTRE DE DROIT MARITIME ET OCÉANIQUE - ÉCOLE DOCTORALE DROIT ET  
SCIENCES SOCIALES**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO**

2007

N° attribué par la bibliothèque  
! \_ ! \_ ! \_ ! \_ ! \_ ! \_ ! \_ ! \_ !

**THÈSE**

Pour obtenir le grade de

**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE NANTES**

*Discipline : Droit public*

Et

**DOCTEUR DE RECHERCHE DE L'UNIVERSITÉ DE MILAN**

*Discipline : Droit international*

Présentée et soutenue publiquement par

Julien ROCHETTE

Le 10 juillet 2007

**Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone  
côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-  
italien.**

---

Directeurs de thèse :

M. André-Hubert MESNARD, Professeur émérite, Université de Nantes.

M. Tullio TREVES, Professeur, Université de Milan.

---

Jury.

M. Maurizio ARCARI, Professeur, Université de Milan Bicocca.

M. Jean-Pierre BEURIER, Professeur, Université de Nantes.

M. Jean-Marie PONTIER, Professeur, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III,  
Rapporteur.

M. Tullio SCOVAZZI, Professeur, Université de Milan Bicocca, Rapporteur.



*So don't think twice, it's all right.*





## **Remerciements.**

Une thèse est une aventure personnelle qui ne peut se vivre sereinement qu'avec le soutien des autres. Aussi, je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui, de près ou de loin, m'ont permis de mener ces recherches dans des conditions satisfaisantes.

Mes remerciements les plus sincères vont d'abord au professeur Mesnard, directeur de thèse qui, au-delà de ses conseils avisés, a toujours fait preuve d'un soutien constant et d'une gentillesse rare.

Je remercie également le professeur Treves pour m'avoir fait l'honneur de co-diriger ces recherches, ainsi que le professeur Scovazzi pour sa disponibilité et ses conseils éclairés.

Que soit ici remercié le Centre de droit maritime et océanique de la Faculté de droit de Nantes, lieu de travail et de rencontre. J'adresse mes remerciements particuliers à Madame Proutière-Maulion, sa directrice, et mes pensées amicales aux camarades doctorants avec lesquels j'ai partagé ces années.

Je remercie également l'Institut de droit international de l'Université de Milan, particulièrement le professeur Pedrazzi, pour la confiance accordée lors de ces recherches.

Mes remerciements vont également à Emmanuel Cadeau, Maître de conférences à la Faculté de droit de Nantes, Caroline Demartini, shadow advisor, et Christophe Levisage, délégué adjoint pour la façade maritime (DIREN Bretagne), pour l'intérêt qu'ils ont bien voulu accorder à mon travail.

Mes remerciements amicaux vont à Alain Rausch pour sa relecture attentive et Henri Helmot pour m'avoir fait découvrir l'intérêt des sciences humaines.

Merci également à tous ceux que j'ai pu rencontrer durant ces années - juristes, scientifiques, géographes, économistes, citoyens... - qui, me faisant partager leur passion pour la mer et ses rivages, ont contribué à alimenter ma réflexion.

Je remercie enfin mes parents, pour leur soutien infaillible.



*À Stéphanie,*



# SOMMAIRE.

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>PARTIE I : VERS UNE RECONNAISSANCE JURIDIQUE DE LA ZONE CÔTIÈRE EN DROIT RÉGIONAL MÉDITERRANÉEN</b>	<b>25</b>
<b><u>- TITRE I - LE RECOURS NÉCESSAIRE À UNE RÉGIONALISATION NORMATIVE POUR LE TRAITEMENT JURIDIQUE DE LA ZONE CÔTIÈRE</u></b>	<b>31</b>
Chapitre I. Zones côtières et droit international : une association inopérante	33
Chapitre II. Le système régional méditerranéen, cadre propice à l'adoption d'un instrument juridique propre à l'espace littoral	87
<b><u>- TITRE II - VERS L'ADOPTION D'UN PROTOCOLE MÉDITERRANÉEN RELATIF À LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES</u></b>	<b>147</b>
Chapitre I. Une initiative ambitieuse	149
Chapitre II. Une mise en œuvre incertaine	191
Conclusion Partie I	243
<b>PARTIE II : UNE APPROCHE DISTINCTE DE LA SPÉCIFICITÉ DU TERRITOIRE LITTORAL : LES EXEMPLES FRANÇAIS ET ITALIEN</b>	<b>247</b>
<b><u>TITRE I : UNE EMPRISE DIFFÉRENTE DE L'ÉTAT SUR LE TERRITOIRE CÔTIER</u></b>	<b>251</b>
Chapitre I. Une différence originelle de traitement juridique	253
Chapitre II. Une différence consécutive de stratégie nationale	313
<b><u>TITRE II : UNE STRUCTURATION DISTINCTE DES ACTEURS DE LA POLITIQUE LITTORALE</u></b>	<b>397</b>
Chapitre I. Des approches différentes dans la gestion décentralisée du territoire côtier	399
Chapitre II. Une même exigence de remodelage des architectures juridiques et institutionnelles consacrées à l'espace littoral	463
Conclusion Partie II	541
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b>	<b>547</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>553</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>623</b>
<b>INDEX</b>	<b>765</b>
<b>TABLES DES MATIÈRES</b>	<b>773</b>



## SIGLES, ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

<b>ACCOBAMS</b>	Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente
<b>ADMA</b>	Annuaire de droit maritime et aérien
<b>ADMO</b>	Annuaire de droit maritime et océanique
<b>AEE</b>	Agence européenne pour l'environnement
<b>AFDI</b>	Annuaire français de droit international
<b>Aff.</b>	Affaire
<b>AIZC</b>	Aménagement intégré des zones côtières
<b>AJDA</b>	Annuaire juridique de droit administratif
<b>AMP</b>	Aire marine protégée
<b>ANEL</b>	Association nationale des élus du littoral
<b>APAL</b>	Agence tunisienne de protection et de l'aménagement du littoral
<b>APAT</b>	Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici
<b>ARPA</b>	Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente
<b>ASCOBANS</b>	Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord
<b>ASPIM</b>	Aire spécialement protégée d'importance méditerranéenne
<b>Ass.</b>	Assemblée
<b>BEI</b>	Banque européenne d'investissement
<b>BJDU</b>	Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>BOME</b>	Bulletin officiel du Ministère de l'équipement
<b>BOMT</b>	Bulletin officiel du Ministère du travail
<b>Bull.</b>	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation
<b>CA</b>	Cour d'appel
<b>CAA</b>	Cour administrative d'appel
<b>CAR</b>	Centre d'activités régionales
<b>CAR/ASP</b>	Centre d'activités régionales pour les aires spécialement protégées
<b>CAR/INFO</b>	Centre d'activités régionales spécialisé dans l'information et la communication
<b>CAR/PAP</b>	Centre d'activités régionales du programme d'actions prioritaires
<b>CAR/PB</b>	Centre d'activités régionales du Plan Bleu
<b>CAR/PP</b>	Centre d'activités régionales pour une production propre
<b>CAR/TDE</b>	Centre d'activités régionales pour la télédétection en matière d'environnement
<b>CBN</b>	Conservatoire botanique national
<b>CDB</b>	Convention sur la diversité biologique
<b>CE</b>	Conseil d'État
<b>CEDAM</b>	Casa editrice Dottore Antonio Milani
<b>CELRL</b>	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>GPM</b>	Comité général des pêches en Méditerranée



<b>CIACT</b>	Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
<b>CIADT</b>	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
<b>CIAT</b>	Comité interministériel d'aménagement du territoire
<b>CIDD</b>	Comité interministériel pour le développement durable
<b>CIJ</b>	Cour internationale de justice
<b>CIMER</b>	Comité interministériel de la mer
<b>CIPE</b>	Comitato interministeriale per la programmazione economica
<b>CJCE</b>	Cour de justice des Communautés européennes
<b>CLE</b>	Commission locale de l'eau
<b>CMDD</b>	Commission méditerranéenne du développement durable
<b>CNADT</b>	Conseil national d'aménagement et de développement du territoire
<b>CNFPT</b>	Centre national de la fonction publique territoriale
<b>CNL</b>	Conseil national du littoral
<b>CNM</b>	Conseil national de la montagne
<b>CNPN</b>	Conseil national de protection de la nature
<b>CNUDM</b>	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
<b>COP</b>	Conférence des parties
<b>CPER</b>	Contrat de plan/projets État-Région
<b>CPJI</b>	Cour permanente de justice internationale
<b>CRADT</b>	Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire
<b>CREN</b>	Conservatoire régional des espaces naturels
<b>CROSS</b>	Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage
<b>CTC</b>	Collectivité territoriale de Corse
<b>DA</b>	Droit administratif
<b>DAMGEM</b>	Direction des affaires maritimes et des gens de mer
<b>DATAR</b>	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
<b>DDAF</b>	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
<b>DDASS</b>	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
<b>DDE</b>	Direction départementale de l'équipement
<b>DGA</b>	Diritto e gestione dell'ambiente
<b>DGIL</b>	Dotation de gestion intégrée du littoral
<b>DIACT</b>	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
<b>DIREN</b>	Direction régionale de l'environnement
<b>DMF</b>	Droit maritime français
<b>DPCM</b>	Decreto del Presidente del consiglio dei ministri
<b>DPM</b>	Domaine public maritime
<b>DPMA</b>	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
<b>DPR</b>	Decreto del Presidente della Repubblica
<b>DRIRE</b>	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
<b>DTA</b>	Directive territoriale d'aménagement
<b>DTMPL</b>	Direction du transport maritime, des ports et du littoral
<b>ED</b>	Enciclopedia del diritto
<b>EIE</b>	Étude d'impact sur l'environnement
<b>ENCORA</b>	European network for coastal research coordination action

<b>ENEA</b>	Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente
<b>ENS</b>	Espace naturel sensible des départements
<b>EPA</b>	Établissement public à caractère administratif
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>EPIC</b>	Établissement public à caractère industriel et commercial
<b>EPFR</b>	Établissement public foncier régional
<b>ESN</b>	Enjeu stratégique national
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation
<b>FEM</b>	Fonds pour l'environnement mondial
<b>Gaz. Pal.</b>	Gazette du palais
<b>GIL</b>	Gestion intégrée du littoral
<b>GIP</b>	Groupement d'intérêt public
<b>GIZC</b>	Gestion intégrée des zones côtières
<b>GRIDAUH</b>	Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
<b>GU</b>	Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana
<b>Ha</b>	Hectare
<b>ICAM</b>	Integrated coastal area management
<b>ICRAM</b>	Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare
<b>ICZM</b>	Integrated coastal zone management
<b>IFEN</b>	Institut français de l'environnement
<b>IFREMER</b>	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
<b>IJMCL</b>	International journal of marine and coastal law
<b>INDEMER</b>	Institut du droit économique de la mer
<b>JO</b>	Journal officiel de la République française
<b>JOCE</b>	Journal officiel des Communautés européennes
<b>LAU</b>	Loi d'aménagement et d'urbanisme
<b>LGDJ</b>	Librairie générale de droit et de jurisprudence
<b>LPA</b>	Les petites affiches
<b>LR</b>	Legge regionale
<b>MAB</b>	Programme de l'UNESCO pour l'homme et la biosphère
<b>MAP</b>	Mediterranean action Plan
<b>MEDD</b>	Ministère de l'écologie et du développement durable
<b>MEDPOL</b>	Programme de surveillance continue de la pollution en Méditerranée
<b>METAP</b>	Programme environnemental d'assistance technique pour la Méditerranée
<b>MNHN</b>	Muséum national d'histoire naturelle
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économique
<b>ODIL</b>	Ocean development and international law
<b>OEC</b>	Office de l'environnement de Corse
<b>OME</b>	Organisation mondiale pour l'environnement
<b>OMI</b>	Organisation maritime internationale
<b>ONF</b>	Office national de la forêt
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ORP</b>	Organisation régionale de pêche
<b>PAC</b>	Programme d'aménagement côtier
<b>PADD</b>	Plan d'aménagement et de développement durable

<b>PAM</b>	Plan d'action pour la Méditerranée
<b>PAP</b>	Programme d'actions prioritaires
<b>PASER</b>	Projet d'action stratégique de l'État en région
<b>PDDL</b>	Plan de développement durable du littoral
<b>PEID</b>	Petit État insulaire en développement
<b>PFN</b>	Points focaux nationaux
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PNB</b>	Produit national brut
<b>PNR</b>	Parc naturel régional
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PNUE</b>	Programme des Nations Unies pour l'environnement
<b>POS</b>	Plan d'occupation des sols
<b>PRG</b>	Piano regulatore generale
<b>PSSA</b>	Particular sea sensitive area
<b>PTCC</b>	Piano territoriale di coordinamento della costa
<b>PTCP</b>	Piano territoriale di coordinamento paesistico
<b>PTR</b>	Piano paesaggistico regionale
<b>PUF</b>	Presses universitaires de France
<b>PUR</b>	Presses universitaires de Rennes
<b>RCADI</b>	Recueil des cours de l'académie de droit international
<b>RDI</b>	Revue de droit immobilier
<b>RDP</b>	Revue de droit public
<b>Rec.</b>	Recueil Lebon des arrêts du Conseil d'État
<b>REDE</b>	Revue européenne de droit de l'environnement
<b>REMPEC</b>	Centre régional méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle
<b>REP</b>	Réseau écologique paneuropéen
<b>Req.</b>	Requête
<b>RFDA</b>	Revue française de droit administratif
<b>RFRC</b>	Réseau français de recherche côtière
<b>RGA</b>	Rivista giuridica dell'ambiente
<b>RGDIP</b>	Revue générale de droit international public
<b>RGE</b>	Rivista giuridica dell'edilizia
<b>RGU</b>	Rivista giuridica di urbanistica
<b>RITD</b>	Revue internationale de la théorie du droit
<b>RJE</b>	Revue juridique de l'environnement
<b>RMC</b>	Rhône Méditerranée Corse
<b>RNR</b>	Réserve naturelle régionale
<b>ROCC</b>	Centre régional méditerranéen de lutte contre la pollution par les hydrocarbures
<b>RSA</b>	Recueil des sentences arbitrales
<b>RTDP</b>	Rivista trimestriale di diritto pubblico
<b>SAGE</b>	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
<b>SAUM</b>	Schéma d'aptitude et d'utilisation de la mer
<b>SCOT</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>SD</b>	Schéma directeur
<b>SDAGE</b>	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
<b>SDAU</b>	Schéma directeur d'aménagement urbain
<b>SGAR</b>	Secrétariat général aux affaires régionales
<b>SGMer</b>	Secrétariat général de la mer

<b>SHOB</b>	Surface hors œuvre brute
<b>SHON</b>	Surface hors œuvre nette
<b>SIC</b>	Site d'intérêt communautaire
<b>SIG</b>	Système d'information géographique
<b>SIL</b>	Schéma interrégional du littoral
<b>SMACOP</b>	Syndicat mixte d'aménagement de la côte picarde
<b>SMAP</b>	Programme d'actions prioritaires à court et moyen termes pour l'environnement
<b>SMCO</b>	Syndicat mixte de la Côte d'Opale
<b>SMDD</b>	Stratégie méditerranéenne pour le développement durable
<b>SNDD</b>	Stratégie nationale de développement durable
<b>SMVL</b>	Schéma de mise en valeur du littoral
<b>SMVM</b>	Schéma de mise en valeur de la mer
<b>SO</b>	Supplemento ordinario
<b>SRADT</b>	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
<b>SRIT</b>	Schéma régional des infrastructures et de transport
<b>SRL</b>	Schéma régional du littoral
<b>SRU</b>	Solidarité et renouvellement urbains
<b>SSC</b>	Schéma de service collectif
<b>TA</b>	Tribunal administratif
<b>TAR</b>	Tribunale amministrativo regionale
<b>TDENS</b>	Taxe départementale des espaces naturels sensibles
<b>TU</b>	Testo unico
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UICN</b>	Union internationale pour la conservation de la nature
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>UT</b>	Urbanistica e territorio
<b>ZEE</b>	Zone économique exclusive
<b>ZICO</b>	Zone importante pour la conservation des oiseaux
<b>ZMPS</b>	Zone maritime particulièrement sensible
<b>ZNIEFF</b>	Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique
<b>ZPE</b>	Zone de protection écologique
<b>ZPS</b>	Zone de protection spéciale
<b>ZSC</b>	Zone spéciale de conservation



Dans ce bassin où jouent  
Des enfants aux yeux noirs  
Il y a trois continents  
Et des siècles d'histoire  
Des prophètes des dieux  
Le Messie en personne  
Il y a un bel été  
Qui ne craint pas l'automne  
En Méditerranée

Il y a l'odeur du sang  
Qui flotte sur ses rives  
Et des pays meurtris  
Comme autant de plaies vives  
Des îles barbelées  
Des murs qui emprisonnent  
Il y a un bel été  
Qui ne craint pas l'automne  
En Méditerranée

Il y a des oliviers  
Qui meurent sous les bombes  
Là où est apparue  
La première colombe  
Des peuples oubliés  
Que la guerre moissonne  
Il y a un bel été  
Qui ne craint pas l'automne  
En Méditerranée

Dans ce bassin je jouais  
Lorsque j'étais enfant  
J'avais les pieds dans l'eau  
Je respirais le vent  
Mes compagnons de jeux  
Sont devenus des hommes  
Les frères de ceux-là  
Que le monde abandonne  
En Méditerranée

Le ciel est endeuillé  
Par-dessus l'Acropole  
Et liberté ne se dit plus  
En espagnol  
On peut toujours rêver  
D'Athènes et Barcelone  
Il reste un bel été  
Qui ne craint pas l'automne  
En Méditerranée



## INTRODUCTION

-1- Au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'ingénieur du roi Claude Masse (1652-1737), établissant une « Carte générale des côtes du païs d'Aunis et du Médoc », représente le littoral en relevant uniquement des informations topographiques. « La mer, toujours verte et vide, est séparée de la terre, masse blanche et vide, par la bordure du rivage. Aucun réseau de communication, aucune trace de vie n'y figure<sup>1</sup> ». Si la singularité du territoire littoral est ainsi révélée, son appréhension géographique et sociale n'est pas celle qu'on lui connaît actuellement. Le trait de côte représente alors la frontière entre une terre encore sauvage et un espace marin, symbole du lointain, tout juste évoqué par le cartographe.

-2- Aujourd'hui, le littoral n'est plus le « territoire du vide<sup>2</sup> » que l'on décrivait jadis. Le linéaire côtier ne sépare plus deux milieux distincts et indépendants mais unit un même espace sur lequel l'homme intervient de manière décisive. Le littoral ainsi conquis, ses contours sont redessinés par les activités humaines qui s'y exercent : il devient le produit de facteurs naturels et de pressions anthropiques<sup>3</sup>. Dès lors, le géographe ne peut occulter la dimension identitaire de l'espace qu'il représente : le territoire est en effet une « appropriation (...) économique, idéologique et politique (sociale, donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité<sup>4</sup> ». Une telle conception implique qu'au sein même d'un État coexistent plusieurs « territoires » qui, au-delà de leurs différences physiques, sont porteurs d'enjeux particuliers et d'identités propres. Or, l'organisation politique et sociale autour d'un pouvoir étatique empêche longtemps la reconnaissance juridique de la diversité des territoires. En droit international comme en droit interne, la notion de territoire renvoie en

---

<sup>1</sup> LIEPPE (D), « La représentation cartographique du rivage occidental de la France aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles », Comité de documentation historique de la Marine, Communications 1993-1994, Service historique de la Marine, Vincennes, 1995, p.335.

<sup>2</sup> CORBIN (A), *Le territoire du vide, l'Occident et le désir de rivage, 1750-1840*, Flammarion, 1998, 407p.

<sup>3</sup> MESNARD (A-H) « Le droit du littoral » in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), *Droits maritimes*, Dalloz, 2006, pp.523-524.

<sup>4</sup> DI MEO (G), « Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace ? » in LEVY (J), LUSSAULT (J) (Dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux*, Belin, Paris, 2000, p.40.



effet à un espace monolithique, caractérisé par une exclusivité étatique : toute reconnaissance juridique d'une singularité géographique est donc exclue dès lors que la diversité du territoire national n'est pas elle-même appréhendée par le droit. La représentation et l'appréhension juridique d'un espace original tel que le littoral évoluent donc concomitamment à la notion même de territoire. Ainsi, depuis peu, l'exclusivité des rapports entre l'État et le territoire est contestée à double échelle, internationale et nationale, s'opposant par là même à sa perception unitaire (Section I). Seul ce double mouvement, conduisant à une reconnaissance de la diversité territoriale, peut permettre une prise en compte de spécificités géographiques telles que le littoral (Section II).

## **- Section I - De la diversité des territoires.**

-3- Le lien puissant établi entre l'État et son territoire (§1) a longtemps freiné la reconnaissance de la diversité territoriale (§2), empêchant par là même le traitement juridique de singularités géographiques comme la zone côtière.

### **-§1- Le territoire et le droit.**

-4- « Condition même de toute puissance étatique<sup>5</sup> », le territoire est considéré comme l'un des éléments constitutifs de l'État<sup>6</sup>, par les théoriciens du droit du début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>7</sup> comme par la doctrine internationaliste contemporaine<sup>8</sup>. Si le vocable trouve ses racines étymologiques dans le latin *terra* (terre), le territoire étatique s'étend, quant à lui, au-delà de la seule surface terrestre et comprend des éléments aquatiques, aériens et souterrains.

---

<sup>5</sup> CARRE DE MALBERG (R), Contribution à la théorie générale de l'État, Tome I, Recueil Sirey, 1920, p.2.

<sup>6</sup> Notons que le « territoire » désigne également l'espace sur lequel « les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes » et qui demeure donc dépourvu de la qualité d'État : Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, Chapitre XI.

<sup>7</sup> CARRE DE MALBERG (R), Contribution à la théorie générale de l'État, Tome I, Recueil Sirey, 1920, p.2 ; Kelsen (H), Théorie générale du droit et de l'État suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique, traduit par Béatrice Laroche et Valérie Faure, introduction de Stanley L. Paulson, LGDJ, 1997, pp.260-270 ; SANTI ROMANO, L'ordre juridique, Réédition présentée par P. Mayer, Dalloz, 2002, p.64. L'opinion contraire reste très isolée : SCHELLE (G), Précis de droit des gens. Principes et systématiques, Sirey, Paris, 1932, Vol. I, p.76.

<sup>8</sup> ALLAN (D), Droit international public, PUF, 2000, p.102 ; CARREAU (D), Droit international, Pedone, 8<sup>e</sup> Édition, 2004, p.21 ; COMBACAU (J), SUR (S), Droit international public, Montchrestien, 7<sup>e</sup> Édition, 2006, pp.275-276 ; DAILLIER (P), PELLET (A), Droit international public, LGDJ, 7<sup>e</sup> Édition, 2002, pp.412-415 ; DUPUY (P-M), Droit international public, Précis Dalloz, 8<sup>e</sup> Édition, 2006, p.34 ; SHAW (MN), International law, Fourth Edition, Cambridge University Press, 1997, pp.331-368.

-5- Les modes d'occupation du territoire ont profondément évolué au fil des siècles. Contrairement aux pratiques anciennes - d'ailleurs antérieures à la création de l'État moderne<sup>9</sup> - la guerre ou l'annexion ne constituent plus aujourd'hui un mode d'acquisition du territoire juridiquement efficace<sup>10</sup>. Le droit au respect de l'intégrité territoriale<sup>11</sup> est à ce point protégé qu'il semble même pouvoir justifier, lorsque la survie de l'État est en cause, la menace ou l'emploi d'armes nucléaires<sup>12</sup>. La course à l'extension territoriale a en outre conduit à la création de concepts juridiques nouveaux destinés à étendre, sur terre comme sur mer, sinon la souveraineté<sup>13</sup> du moins l'emprise territoriale étatique<sup>14</sup>. La délimitation des territoires constitue donc une problématique fondamentale des relations internationales contemporaines<sup>15</sup>. En témoigne l'attention avec laquelle les États s'attachent à établir leurs frontières respectives et les nombreux conflits qui en résultent<sup>16</sup>. Car s'il représente à la fois un élément constitutif et un attribut de l'État, le territoire s'impose également comme l'assise géographique couvrant le champ de ses compétences<sup>17</sup>. La délimitation du

---

<sup>9</sup> RIGAUDIERE (A), Introduction à l'étude du droit et des institutions, Économica, 2001, p.269.

<sup>10</sup> Article 2§4 de la Charte des Nations Unies. Au regard du droit international, l'annexion d'un État est donc dépourvue de tout fondement juridique et, par conséquent, « nulle et non avenue » : Résolution 662 (1990) du Conseil de sécurité du 9 août 1990 relative à l'annexion du Koweït par l'Irak.

<sup>11</sup> Sentence arbitrale du 4 avril 1928, Affaire de l'île de Palmas, Pays-Bas / États-Unis, RSA, Vol. II, p.829.

<sup>12</sup> CIJ, Avis consultatif du 8 juillet 1994, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Rec. CIJ, p.268.

<sup>13</sup> Ainsi sur terre, le concept de territoire sans maître - terra nullius - forgé à partir du XVII<sup>e</sup> siècle, demeurera longtemps un fondement juridique à la colonisation de terres occupées par des peuples mais dotées d'une organisation sociale ne relevant pas de la forme étatique. La CIJ, dans un avis consultatif rendu en 1975 dans l'Affaire du Sahara occidental, proposera une définition restrictive du concept : CIJ, Avis consultatif du 16 octobre 1975, Sahara occidental, Rec. CIJ, p.6. En mer, les eaux archipélagiques représentent un nouvel espace de souveraineté étatique reconnu par l'article 49 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982.

<sup>14</sup> La création, lors de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, d'une Zone économique exclusive (ZEE) sur laquelle l'État riverain dispose de droits exclusifs en est une illustration majeure.

<sup>15</sup> KOHEN (MG), Possession contestée et souveraineté territoriale, PUF, 1997, 579p ; LAFOURCADE (M) (Textes réunis par), La frontière des origines à nos jours, Actes des journées de la société internationale d'histoire du droit, tenue à Bayonne les 15, 16, 17 mai 1997, Presses universitaires de Bordeaux, 1998, 519p ; Société française pour le droit international, La frontière, Actes du XIII<sup>e</sup> colloque de la société française pour le droit international, Poitiers, 17-19 mai 1979, Pedone, 1980, 304p ; WECKEL (P) (Sous la direction de), Le juge international et l'aménagement de l'espace : la spécificité du contentieux territorial, Actes de la première journée méditerranéenne sur le contentieux international réalisée à l'Université de Montpellier I, le 7 mai 1997, Pedone, 1998, 229p.

<sup>16</sup> C'est particulièrement le cas en matière maritime et la raison pour laquelle le Tribunal international du droit de la mer, lors de sa vingt-troisième session de mars 2007, a adopté une résolution instituant une chambre spéciale permanente chargée de connaître des différends relatifs aux délimitations maritimes. Cette chambre sera ainsi « chargée de connaître des différends relatifs à la délimitation maritime que les parties conviendront de lui soumettre concernant l'interprétation ou l'application de toute disposition de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de tout autre accord conférant compétence au Tribunal » : Tribunal international du droit de la mer, Communiqué de Presse, ITLOS/Press 108, 16 mars 2007. Pour un aperçu des délimitations maritimes en mer Méditerranée, voir Annexe II, Section IV.

<sup>17</sup> KELSEN (H), Théorie générale du droit et de l'État suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique, traduit par Béatrice Laroche et Valérie Faure, introduction de Stanley L. Paulson, LGDJ, 1997, p.261.

territoire répond donc à un enjeu majeur d'attribution des souverainetés territoriales<sup>18</sup> : au-delà de ses aspects matériels, une frontière internationale constitue ainsi la « ligne de contact des domaines spatiaux de validité de deux ordres juridiques étatiques<sup>19</sup> ». Jadis associée à la notion de *dominium*<sup>20</sup>, droit de propriété, la relation juridique liant l'État à son territoire est désormais rattachée à l'*imperium*, puissance de commandement : « l'État n'a pas sur son sol une propriété, mais seulement une puissance de domination, à laquelle on donne habituellement (...) le nom de souveraineté territoriale<sup>21</sup> ». Le territoire correspond donc à l'espace sur lequel se déploie la puissance étatique et ainsi, une limite spatiale de validité des normes.

-6- Fondement même de l'organisation de la communauté internationale<sup>22</sup>, le principe de souveraineté territoriale connaît néanmoins certaines limites. Ainsi l'État n'est-il libre sur son territoire que dans la limite des exigences imposées par le droit international. La souveraineté territoriale doit donc « fléchir devant toutes les obligations internationales, qu'elle qu'en soit la source<sup>23</sup> ». Le respect de l'intégrité territoriale implique ainsi, par exemple, « l'obligation pour tout État de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États<sup>24</sup> ». Plus largement, observons que le territoire,

<sup>18</sup> ALLAN (D), RIALS (S) (Sous la direction de), Dictionnaire de la culture juridique, PUF, 2003, p.1475.

<sup>19</sup> Sentence arbitrale, 13 octobre 1995, Affaire de la laguna del Desierto, Chili / Argentine, RGDIP, 1996, T.2, p.592. En ce sens, voir également : CIJ, Arrêt du 3 février 1994, Différend territorial Jamahiriya arabe libyenne / Tchad, Rec. CIJ, p.6 ; Sentence arbitrale du 31 juillet 1989, Frontière maritime entre le Sénégal et la Guinée-Bissau, RSA, Vol. XX, p.144 ; CIJ, Arrêt du 19 décembre 1978, Plateau continental de la mer Égée, Rec. CIJ, p.3.

<sup>20</sup> Héritée de l'ancien régime, période au cours de laquelle le souverain disposait de son domaine comme d'un objet patrimonial, cette conception ne disparaît pas pour autant avec l'organisation étatique moderne. Au souverain se substitue l'État qui exerce alors sur son territoire un droit réel similaire à celui d'un propriétaire sur une chose. En ce sens, DONATI (D), *Stato e territorio*, Roma, 1934, pp.16-123 ; FAUCHILLE (P), *Traité de droit international public*, 8<sup>ème</sup> Édition, 1922, Tome I, p.450. Le professeur Barberis note que « cette conception a eu une influence remarquable sur la terminologie et sur la systématisation de tout ce qui concerne le territoire en droit des gens. En effet, on parle de cession, d'abandon ou d'acquisition du territoire comme on le fait lorsqu'il s'agit de la propriété privée » : BARBERIS (JA), « Les liens juridiques entre l'État et son territoire : perspectives théoriques et évolution du droit international », AFDI, XLV, 1999, p.137.

<sup>21</sup> CARRE DE MALBERG (R), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I, Recueil Sirey, 1920, p.2.

<sup>22</sup> « Entre États indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est une des bases essentielles des rapports internationaux » : CIJ, Arrêt du 9 avril 1949, Affaire du détroit de Corfou, Royaume Uni / Albanie, Rec. CIJ, p.4. Cela interdit toute intervention étatique qui méconnaîtrait l'intégrité territoriale d'un autre État. D'abord reconnu par la CIJ comme un principe coutumier (CIJ, Arrêt du 26 novembre 1984, Affaires des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, Rec. CIJ, p.14), ce principe est aujourd'hui considéré comme un principe de jus cogens : DUPUY (P-M), *Droit international public*, Précis Dalloz, 8<sup>e</sup> Édition, 2006, p.116.

<sup>23</sup> Sentence arbitrale du 16 novembre 1957, Lac Lanoux, Espagne / France, RSA, Vol. XII, p.285.

<sup>24</sup> CIJ, Arrêt du 9 avril 1949, Affaire du détroit de Corfou, Royaume Uni / Albanie, Rec. CIJ, p.4. D'un point de vue environnemental, cela exige une utilisation non dommageable du territoire : cette règle, issue notamment de la Sentence arbitrale du 11 mars 1941, Fonderie du Trail, États-Unis / Canada (RSA, Vol. III,

dégagé de l'emprise étatique exclusive, s'inscrit de plus en plus dans des espaces supranationaux et constitue ainsi le siège de plusieurs sphères de compétence. Il est en outre parfois soumis à l'exercice de plusieurs puissances étatiques<sup>25</sup> ou, dans une région précise, à la « suprématie territoriale<sup>26</sup> » d'un autre État<sup>27</sup>. Dans certaines hypothèses, les États peuvent même bénéficier d'une compétence extraterritoriale<sup>28</sup>. À cet égard, si l'on a un temps admis que le navire constituait « une partie détachée du territoire<sup>29</sup> », cette fiction d'extraterritorialité n'est plus admise aujourd'hui : « le droit reconnu à un État d'exercer sa juridiction sur ses navires dans l'océan résulte simplement du fait qu'il s'agit là de biens se trouvant en un endroit où il n'existe pas de juridiction locale<sup>30</sup> ». C'est là, plus largement, une évolution majeure du droit international qui tend à soustraire certains territoires de toute emprise étatique. Cette « internationalisation<sup>31</sup> » du territoire concerne non seulement la haute mer<sup>32</sup> mais également l'espace aérien international<sup>33</sup>, la zone internationale des fonds marins<sup>34</sup> ou encore l'espace extra-atmosphérique<sup>35</sup>.

---

p.1907), n'est plus aujourd'hui limitée aux seuls États frontaliers. Établie par plusieurs instruments universels de droit de international, l'obligation de veiller à ce que toute activité respecte l'environnement des autres États « fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement » : CIJ, Arrêt du 25 septembre 1995, Affaire du projet Gabčíkovo-Nagymaros, Hongrie / Slovaquie, Rec. CIJ, p.5, §53.

<sup>25</sup> C'est le cas, par exemple, dans le cadre des protectorats ou des condominiums. Plus contestable selon nous est la position considérant l'État fédéral, et ses rapports avec les États fédérés, comme une exception à l'exclusivité territoriale : JELLINEK, L'État moderne et son droit, II, p.21, cité par DELBEZ (L), « Du territoire dans ses rapports avec l'État », RGDIP, 1932, p.725.

<sup>26</sup> BARBERIS (JA), « Les liens juridiques entre l'État et son territoire : perspectives théoriques et évolution du droit international », AFDI, XLV, 1999, pp.142-146.

<sup>27</sup> Et ce, à travers la présence de bases militaires notamment.

<sup>28</sup> Ainsi, un sujet de droit peut ne pas être soumis à la compétence de l'État sur le territoire duquel il se trouve mais demeurer sous la compétence de l'État dont il est ressortissant. Sur l'inviolabilité des ambassades, principe de droit international coutumier : DUPUY (P-M), Droit international public, Précis Dalloz, 8<sup>e</sup> Édition, 2006, p.134.

<sup>29</sup> Sentence arbitrale, 13 février 1897, Affaire du baleinier Costa Rica Packet ; CPJI, Arrêt du 7 septembre 1927, Lotus, Série A, N°9.

<sup>30</sup> PEARCE HIGGINS (A), « Le régime juridique des navires de commerce en haute mer en temps de paix », RCADI, T5, 1929, p.12.

<sup>31</sup> ALLAN (D), RIALS (S) (Sous la direction de), Dictionnaire de la culture juridique, PUF, 2003, p.1477.

<sup>32</sup> Ainsi, selon l'article 89 de la CNUDM, « aucun État ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté ». Sur l'histoire de la liberté des mers : GAURIER (D), Histoire du Droit international. Auteurs, doctrines et développement de l'Antiquité à l'aube de la période contemporaine, PUR, 2005, pp.272-283.

<sup>33</sup> Article 87 de la CNUDM.

<sup>34</sup> Partie XI de la CNUDM.

<sup>35</sup> Le Traité du 27 janvier 1967 sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, affirme ainsi en son article 2 : « L'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, ne peut faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par aucun autre moyen ».

-7- Ainsi le territoire, « espace à trois dimensions<sup>36</sup> », est-il un concept clef du droit international, fondant l'existence même de ses sujets et assurant leur nature souveraine. En droit interne, le territoire est d'abord l'objet d'une appropriation foncière, publique ou privée. Si « le territoire français est le patrimoine commun de la nation<sup>37</sup> », le régime juridique de ses différentes fractions dépend avant tout de la qualité de leur propriétaire. Dans les États fédéraux comme dans les États unitaires, le territoire désigne également l'« assise géographique<sup>38</sup> » des différentes collectivités infra-étatiques<sup>39</sup>.

-8- Si sa définition reste incertaine<sup>40</sup> et objet de nombreux débats doctrinaux<sup>41</sup>, les auteurs ne relèvent qu'exceptionnellement un critère spatial dans la définition du droit. À de rares exceptions - comme le droit de la nationalité<sup>42</sup> et l'application du *jus soli*<sup>43</sup> - le territoire ne constitue pas un critère substantiel de définition des différentes branches du droit. Ainsi, le champ d'application territoriale des dispositions juridiques adoptées est-il le plus souvent occulté. Pourtant, « sans les limites imposées par le phénomène de l'espace, le droit n'aurait aucune raison d'être<sup>44</sup> ». Toutefois, le caractère général et impersonnel de la norme impose son application de principe sur l'ensemble du territoire étatique. Comme l'observe Kelsen, la norme entend généralement « valoir partout et toujours<sup>45</sup> ». Le droit de l'urbanisme et de l'aménagement s'attache pourtant à appréhender la spécificité de certaines fractions du territoire national, la dimension spatiale de ses dispositions juridiques étant d'ailleurs le fondement même de leur pertinence<sup>46</sup>.

---

<sup>36</sup> DELBEZ (L), « Du territoire dans ses rapports avec l'État », RGDIP, 1932, p.715.

<sup>37</sup> Article L 110 du Code de l'urbanisme.

<sup>38</sup> CORNU (S) (Sous la direction de), Vocabulaire juridique, PUF, 7<sup>ème</sup> Édition, 2005, p.901.

<sup>39</sup> Les Länder allemands disposent ainsi de leur propre territoire au titre de la Loi fondamentale de 1949. De même, la Constitution italienne de 1947 reconnaît-elle un territoire aux communes, provinces, cités métropolitaines et régions.

<sup>40</sup> Dans La critique de la raison pure, Kant observe dès 1787 que les juristes cherchent encore une définition pour leur concept du droit. Deux cent ans plus tard, répondant à un exercice proposé par la revue Droits, le doyen Vedel déclare : « Voilà des semaines et même des mois que je "sèche" laborieusement sur la question, pourtant si apparemment innocente (...) : "Qu'est-ce que le droit ?" » : VEDEL (G), « Indéfinissable mais présent », Droits, 11, 1990, p.67.

<sup>41</sup> On se référera particulièrement aux contributions proposées par la revue Droits en 1989 et 1990.

<sup>42</sup> Le lien entre nationalité et territoire a d'ailleurs été établi par la CIJ, Arrêt du 6 avril 1955, Affaire Nottebohm, Rec. CIJ, p.23.

<sup>43</sup> Le *jus soli* ou droit du sol est la règle de droit accordant la nationalité à toute personne née sur le territoire national, quelle que soit la nationalité de ses parents.

<sup>44</sup> ROCHER (JC), Philosophie du droit, Méthodologie et perspectives, Éditions Fac 2000, 1999, p.47.

<sup>45</sup> KELSEN (H), Théorie pure du droit, Traduction française de la 2<sup>e</sup> Édition de la « *Reine Rechtslehre* » par C. Eisenmann, Dalloz, 1962, p.17.

<sup>46</sup> Ce n'est donc pas un hasard si, comme le souligne le professeur G. Dupuis, l'aménagement du territoire a constitué un « facteur » de la décentralisation : DUPUIS (G), Le centre et la périphérie en France. Essai historique et juridique, LGDJ, 2000, p.35.

-9- Ainsi, comme le relève le professeur Madiot, les concepts de « droit et territoire » s'opposent. Alors que le premier, dans sa conception libérale, a vocation à l'universalisme, le second, plus concret, est nécessairement clos. Le premier tend vers l'unité et le second est diversité<sup>47</sup> ». Cette antinomie explique le processus de centralisation inhérent à la construction de l'État moderne<sup>48</sup>. La réunion de différentes puissances autour d'un pôle unique constitue en effet l'origine même du fédéralisme, un « fédéralisme par association<sup>49</sup> ». Lorsque, dans un arrêt *Marbury versus Madison* de 1803, la Cour suprême des États-Unis proclame la suprématie de la Constitution<sup>50</sup>, c'est d'abord l'unité de l'État nouvellement institué qu'elle entend préserver, donnant ainsi tout son sens à la notion de fédéralisme, terme provenant du latin *foedus* signifiant « alliance ».

-10- Dans des formes et selon des procédés différents, la création de l'État unitaire procède d'une logique similaire. En France, le territoire national - d'abord morcelé en multiples circonscriptions administratives, fiscales et judiciaires - se structure en mode unitaire depuis la création de l'État monarchique<sup>51</sup> jusqu'à la Révolution de 1789. L'idéologie jacobine diffuse alors « un discours politique qui ignore superbement le local et ses particularismes<sup>52</sup> ». L'abolition des privilèges lors de la nuit du 4 août conduit à la proclamation d'un « droit commun de tous les français ». « De l'organisation du territoire on attend désormais qu'elle devienne le garant de cette représentation égalitaire de la nation que les découpages anciens rendaient impossible<sup>53</sup> ». Communes et départements sont ainsi institués en vue d'incarner « l'universalité des citoyens français<sup>54</sup> ». La première Constitution proclame alors l'unité et l'indivisibilité de la République<sup>55</sup> tandis que la loi du 28 pluviôse an VIII impose la centralisation comme « modèle institutionnel<sup>56</sup> ». De la

---

<sup>47</sup> MADIOT (Y), « Vers une territorialisation du droit », RFDA, 1995, p.946.

<sup>48</sup> Sur cette notion, voir notamment BEAUD (O), *La puissance de l'État*, PUF, 1994, pp.42-68.

<sup>49</sup> Ou fédéralisme « par agrégation » : QUERMONNE (J-L), *Les régimes politiques occidentaux*, Seuil, 5<sup>ème</sup> Édition, 2006, p.280.

<sup>50</sup> « Si la Constitution est un droit supérieur, suprême, inaltérable par des moyens ordinaires (...) alors une loi contraire à la Constitution n'est pas du droit » : *Marbury v. Madison*, 1803, in ZOLLER (E), *Grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, PUF, 2000, p.102. En établissant le contrôle de constitutionnalité des lois des États fédérés, la Cour suprême renforce l'unité de l'État nouvellement institué autour de la Constitution.

<sup>51</sup> RIGAUDIERE (A), *Introduction à l'étude du droit et des institutions*, Économica, 2001, pp.282-318.

<sup>52</sup> MABILEAU (A), « Variations sur le local » in MABILEAU (A) (Sous la direction de), *À la recherche du local*, L'Harmattan, 1993, p.22.

<sup>53</sup> BURGUIERE (A), REVEL (J) (Sous la direction de), *Histoire de la France*, Seuil, 1989, p.133.

<sup>54</sup> PASTOREL (J-P), « Réflexions sur l'aménagement du territoire : vers l'intégration interrégionale européenne », RFDA, mars avril 2005, p.270.

<sup>55</sup> Constitution française de 1791, Titre II, article 1 : « Le royaume est un et indivisible ».

<sup>56</sup> SOLEIL (S), JAUME (L), « Centralisation / décentralisation : retour sur quelques certitudes historiques », AJDA, 2005, p.760.

même manière, la création tardive de l'État italien<sup>57</sup> a longtemps favorisé une forte centralisation de l'action publique et des dispositions juridiques. L'unité fragile du pays oblige alors à préférer l'uniformité du système aux aspirations autonomistes de certains territoires<sup>58</sup>. Ainsi, la création de l'État moderne implique d'abord l'appréhension du territoire sur un mode unitaire et un gommage des disparités de toute sorte, sources potentielles d'un affaiblissement du pouvoir étatique.

-11- En droit international comme en droit interne, la conception traditionnelle du territoire renvoie donc à un espace monolithique, soumis à une souveraineté étatique. Le territoire, espace fermé sous l'emprise d'un pouvoir exclusif, se conjugue uniquement au singulier, au risque de compromettre la puissance qui s'y exerce. La reconnaissance juridique de singularités territoriales ne peut donc émerger de ce cadre politique et juridique au sein duquel l'uniformité est « une marque de rationalité et un gage d'efficacité<sup>59</sup> ». Cette conception rigide du territoire s'est pourtant estompée au cours des dernières décennies, conduisant le droit à reconnaître la diversité des territoires (§2).

## **-§2- Les territoires et le droit.**

-12- Appréhender le territoire à échelle universelle ne permet pas de refléter fidèlement la diversité de la communauté internationale ; c'est la raison pour laquelle l'on procède traditionnellement à une classification des États qui la composent au regard de considérations géopolitiques, économiques, sociales... De même, considérer le territoire comme la seule surface sur laquelle s'exerce la puissance étatique ne permet pas de rendre compte des mécanismes particuliers propres à la scène internationale. D'un point de vue juridique, un même constat s'impose. La conception « planétaire » du territoire reste beaucoup trop large pour décrire précisément les relations juridiques inter-étatiques. Ainsi, les outils conventionnels nés du droit international ne portent pas systématiquement sur

---

<sup>57</sup> Le « Risorgimento » - littéralement la résurrection - période au cours de laquelle la péninsule italienne est unifiée, s'achève avec l'annexion de Rome le 20 septembre 1870. Toutefois, l'on retient classiquement la date du 17 mars 1861, jour où un Parlement national réuni à Turin proclame le roi de Piémont-Sardaigne, Victor Emmanuel II, « Roi d'Italie par la grâce de Dieu et la volonté de la nation ». Sur l'histoire de l'unité italienne, voir notamment : BEALES (D), BIAGINI (EF), BASSI (ML), *Il Risorgimento e l'unificazione dell'Italia*, Universale paperbacks, 489, 2005, 260p ; GUICHONNET (P), *L'unité italienne, Que sais-je ?* N°942, 1996, 128p.

<sup>58</sup> Le « Statuto Albertino », Charte octroyée le 4 mars 1848 par le roi Carlo Alberto à ses sujets du Royaume de Sardaigne, constituera la Constitution de l'État italien jusqu'en 1947.

<sup>59</sup> PONTIER (J-M), « L'administration territoriale : le crépuscule de l'uniformité », *Rev. Adm.*, 2002, p.628.

l'ensemble des espaces nationaux. De même, la conception purement étatique du territoire exclut de fait certains espaces qui, bien que non soumis à une souveraineté exclusive, sont l'objet de dispositions juridiques particulières. Certains auteurs y voient d'ailleurs le fondement d'une distinction possible entre les notions de territoire et d'espace<sup>60</sup>, distinction que nous excluons de cette étude, faute d'être transposable en droit interne. En outre, le terme « espace » est aujourd'hui largement utilisé pour définir des territoires sur lesquels s'exercent précisément des puissances étatiques - l'on parle ainsi communément d'« espace Schengen », d'« espace judiciaire européen », d'« espace communautaire » - et nous emploierons donc les deux termes comme synonymes.

-13- Certes, la communauté internationale s'organise autour de principes universellement reconnus. La place de la coutume, des principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées et des normes de *jus cogens* au sein de l'ordre juridique international en témoigne. Elle partage également nombre de préoccupations, de la préservation de l'environnement à la régulation de l'économie mondiale, du maintien de la paix à la protection des droits de l'homme. Néanmoins, l'unité de l'ordre juridique international ne doit pas faire illusion<sup>61</sup>. La complexité de la société internationale, la diversité de ses sujets et la disparité de ses problématiques façonnent une communauté plurielle aux relations multiples. Comme la professeure Delmas-Marty le démontre, « la mondialisation du droit multiplie les situations de plurijuridisme<sup>62</sup> » et conduit à un « paysage bouleversé où les règles de droit semblent surgir de partout, à tout moment, en tout sens<sup>63</sup> ». Dès lors, le phénomène de régionalisation, « amorcé dès le XIX<sup>e</sup> siècle, annoncé par la Charte de

---

<sup>60</sup> Ainsi, pour le professeur de La Pradelle, « c'est par opposition au concept de territoire mais en relation directe avec celui-ci, que le concept et les éléments d'approche d'une définition autonome de l'espace ont été identifiés par la doctrine et acceptés dans le droit des traités, pour qualifier de nombreuses dépendances de l'ordre géophysique terrestre échappant par nature, à la dépendance de contrainte d'une autorité étatique » : DE LA PRADELLE (P), « Notion de territoire et d'espace dans l'aménagement des rapports internationaux contemporains », RCADI, 1977, Vol IV, T.157, p.419.

<sup>61</sup> ALLAN (D), « De l'ordre juridique international », Droits, 35, 2002, pp.79-101 ; DUPUY (P-M), « Sur le maintien ou la disparition de l'unité de l'ordre juridique international » in BEN ACHOUR (R), LAGHMANI (S), Harmonie et contradictions en droit international, Rencontre internationale de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 11-13 avril 1996, Pedone, 1996, pp.17-54 ; VALTICOS (M), « Pluralité des ordres juridiques internationaux et unité du droit international » in Essays in honour of K. Skubiszewski, La Haye, Kluwer, 1996, pp.301-322.

<sup>62</sup> DELMAS-MARTY (M), « Plurijuridisme et mondialisation : vers un pluralisme ordonné » in BERGEL (J-L) (Sous la direction de), Le plurijuridisme, Actes du 8<sup>e</sup> congrès de l'Association internationale de méthodologie juridique, Aix en Provence, 4-6 septembre 2003, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 2005, p.359.

<sup>63</sup> DELMAS-MARTY (M), Pour un droit commun, Seuil, 1994, p.52.



l'ONU et qui s'est considérablement développé depuis lors<sup>64</sup> », procède de la quête du « pluralisme ordonné » cher à cette auteure.

-14- L'unité du droit international est ainsi ébranlée non seulement par la souveraineté étatique, fondement et limite traditionnelle du droit international, mais également par une régionalisation croissante des relations inter-étatiques. Réunis autour de problématiques communes<sup>65</sup>, les États créent ordres et espaces normatifs<sup>66</sup> au sein desquels la proximité géographique constitue le ciment majeur des relations établies, quelle que soit la discipline source de coopération<sup>67</sup>. Loin d'assurer l'unité de l'ordre juridique international, la mondialisation aboutit donc à une juxtaposition d'ensembles régionaux<sup>68</sup>. Si l'Union européenne (UE) - « ordre juridique propre<sup>69</sup> (...) » - en constitue aujourd'hui l'exemple le plus abouti, le droit international de l'environnement n'échappe pas au phénomène. Se développent ainsi des systèmes conventionnels unissant les États d'une même région autour de problématiques environnementales partagées. Or, qui mieux que l'élément aquatique, symbole d'alliance par excellence<sup>70</sup>, peut ainsi créer le lien entre les différentes puissances étatiques qu'il sépare naturellement<sup>71</sup> ? Depuis les années 1970, se multiplient donc des systèmes de protection des mers régionales, cadre juridique unissant les États riverains d'un espace marin qu'il considère comme « patrimoine commun<sup>72</sup> ». De manière symbolique<sup>73</sup>, le retour à la conception patrimoniale du territoire - qui prévalait sous les

---

<sup>64</sup> DELMAS-MARTY (M), *Les forces imaginantes du droit. Le pluralisme moderne*, Seuil, 2006, p.139.

<sup>65</sup> L'on parle également d'« objets » (Ibidem, p.140) ou de « partenariats thématiques » (TENIER (J), *Universalisme et régionalisme : les chemins du partenariat*, Questions internationales, 11, L'ONU à l'épreuve, La documentation française, Janvier 2005, p.72).

<sup>66</sup> TIMSIT (G), *Thèmes et systèmes de droit*, PUF, Les voies du droit, 1986, 205p.

<sup>67</sup> La professeure Delmas-Marty observe d'ailleurs que ces espaces régionaux s'organisent « non pas à partir d'un grand projet fondateur, mais, plus concrètement, autour d'objets circonscrits (...) le plus souvent économique, plus rarement éthique, parfois sécuritaire, sanitaire ou écologique (...) qui se transforment parfois au fil du temps en un véritable projet » : DELMAS-MARTY (M), *Les forces imaginantes du droit. Le pluralisme moderne*, Seuil, 2006, pp.141-142.

<sup>68</sup> BADIE (B), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1995, p.215.

<sup>69</sup> CJCE, 15 juillet 1964, Costa c/ ENEL, Affaire C-6/64, Rec. 1964, p.1141.

<sup>70</sup> D'une manière générale, les religions accordent à l'eau des pouvoirs de purification spirituelle et de lien entre les hommes et le Créateur. Dans la religion chrétienne, le sacrement du baptême en est un exemple majeur. Le judaïsme et l'islam comportent également de nombreuses cérémonies de purification par ablution. De même, l'eau est un élément particulièrement présent dans les religions orientales (hindouisme, shintoïsme, bouddhisme...).

<sup>71</sup> Relevant l'importance de l'élément aquatique, la professeure Delmas-Marty observe d'ailleurs que les formes de la régionalisation sont « redessinées par le cours des grands fleuves (Rhin, Danube, Niger, Sénégal, Mékong) ou le pourtour des mers (Méditerranée, mer des Caraïbes, mer de Chine, mer Noire, mer Caspienne, voire golfe arabo-persique ou océan Pacifique ou Indien) ».

<sup>72</sup> Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, Préambule.

<sup>73</sup> Et non pas juridique. Sur la notion juridique de patrimoine commun de l'humanité, voir notamment : KISS (AC), « La notion de patrimoine commun de l'humanité », RCADI, 1982, III, pp.101-256.

monarchies absolues à travers la notion de *dominium* - s'effectue non pas dans un dessein d'appropriation par une puissance étatique exclusive mais dans une logique de gestion concertée de l'écosystème qu'il enferme. La régionalisation du droit international permet donc de dépasser l'approche traditionnelle du territoire, siège de la puissance étatique, pour redessiner les contours d'une coopération autour d'un espace géographique particulier et ainsi appréhender la diversité des territoires.

-15- Sur le plan interne, la conception unitaire du territoire évolue d'une manière relativement identique. La construction de l'État moderne impose, nous l'avons observé, une centralisation politique et juridique qui emporte une négation de la diversité territoriale. De plus, le principe d'égalité auquel, relève Tocqueville dès 1835<sup>74</sup>, la France est particulièrement attachée, impose le respect d'une uniformité qui « a lourdement pesé sur l'histoire de l'administration territoriale<sup>75</sup> ». Ainsi, au-delà d'une reconnaissance constitutionnelle de la libre administration des collectivités locales en 1946<sup>76</sup>, la France reste un État particulièrement centralisé jusqu'au milieu des années 1980. À travers les lois de décentralisation<sup>77</sup> et sous l'impulsion notable de l'UE<sup>78</sup>, s'engage alors une irrésistible ascension des forces locales. Les années 1990 sont ainsi marquées par une restructuration de l'architecture territoriale, non seulement par la révolution de l'intercommunalité mais également par la logique de contractualisation qui s'impose alors peu à peu dans l'aménagement du territoire<sup>79</sup>. Progressivement, l'étau étatique se desserre et la prise en compte de la diversité territoriale devient un fondement de la politique d'aménagement. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 février 1995 dispose-t-il : « la politique d'aménagement et de développement du territoire (...) a pour objet la mise en valeur et le développement équilibré du territoire de la République. À cet effet, elle corrige les inégalités des conditions de vie des citoyens liées à la situation géographique (...) et vise à compenser les

---

<sup>74</sup> Voir l'introduction de TOCQUEVILLE De (A), *De la démocratie en Amérique*, Volume 1.

<sup>75</sup> DUPUIS (G), *Le centre et la périphérie en France. Essai historique et juridique*, LGDJ, 2000, p.17.

<sup>76</sup> Constitution du 27 octobre 1946, article 87 et Constitution du 4 octobre 1958, article 72.

<sup>77</sup> Loi N°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars 1982 ; Loi N°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JO du 9 janvier 1983 ; Loi N°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi N°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JO du 23 juillet 1983.

<sup>78</sup> LANORD (M), « La prise en compte du territoire par le droit : évolution et prospective », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2004-2 (1), p.1074 ; PASTOREL (J-P), « Réflexions sur l'aménagement du territoire : vers l'intégration interrégionale européenne », RFDA, mars avril 2005, p.272.

<sup>79</sup> DUPUIS (G), *Le centre et la périphérie en France. Essai historique et juridique*, LGDJ, 2000, p.40.

handicaps territoriaux<sup>80</sup> ». La vision unitaire du territoire qui prévalait jusqu'alors s'éloigne ainsi peu à peu. De plus, si le principe d'indivisibilité de la République, proclamé à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958, reste protégé par la jurisprudence<sup>81</sup>, celle-ci en assouplit le caractère rigide et desserre progressivement le « verrouillage juridique du territoire<sup>82</sup> ». Ainsi le Conseil d'État permet-il de déroger au principe d'égal accès au service public sur la base d'un critère territorial<sup>83</sup> tandis qu'est reconnue constitutionnelle la prise en compte par le droit de situations géographiques particulières<sup>84</sup>. D'un espace assimilé à l'État, le territoire devient donc un patrimoine environnemental à préserver et à gérer de manière durable ; il n'est plus seulement le cadre des compétences étatiques mais devient l'objet d'une politique spécifique, appréhendant son hétérogénéité.

-16- La prise en compte de la diversité de l'espace national et la « territorialisation du droit<sup>85</sup> » qui en résulte est d'autant plus marquée dans les États les plus décentralisés<sup>86</sup>. C'est ce qui nous incite à fonder une partie de notre étude sur les régimes français et italien, différant sensiblement en ce domaine. Pour des raisons conjoncturelles liées à l'équilibre des forces politiques, l'Italie s'est d'abord contentée de mettre en place un fédéralisme administratif<sup>87</sup> avant de consacrer constitutionnellement la voie décentralisatrice, aujourd'hui particulièrement prononcée. Tout en affirmant l'unité et l'indivisibilité de la République en son article 5, la Constitution italienne reconnaît ainsi les communes, provinces, villes métropolitaines et régions comme entités constitutives de

---

<sup>80</sup> Loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°31 du 5 février 1995 p.1973.

<sup>81</sup> Conseil constitutionnel, Décision N°82-138 DC, 25 février 1982, Loi portant statut particulier de la Région Corse, Rec. p.41 ; Conseil constitutionnel, Décision N°82-137 DC, 25 février 1982, Loi relative aux droits des libertés des communes, des départements et des régions, Rec. p.38 ; Conseil constitutionnel, Décision N°91-290 DC, 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, Rec. p.50 ; Conseil constitutionnel, Décision N°93-329 DC, 13 janvier 1994, Révision de la loi Falloux, Rec. p.9 ; Conseil constitutionnel, Décision N°96-373 DC, 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, Rec. p.43 ; Conseil constitutionnel, Décision N°2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, Rec. p.70.

<sup>82</sup> CAILLOSSE (J), « Le local, objet juridique » in MABILEAU (A) (Sous la direction de), À la recherche du local, L'Harmattan, 1993, p.126.

<sup>83</sup> CE, 13 mai 1994, Commune de Dreux, Req. N°116549, AJDA, 1994, p.652, note H. Hecquard-Théron.

<sup>84</sup> Ainsi, selon le Conseil constitutionnel, la limitation du champ d'application des DTA « à certaines parties du territoire national répond à la prise en compte de situations différentes et ne saurait par suite méconnaître le principe d'égalité non plus que porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République » : Conseil constitutionnel, Décision N°94-358 DC, 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 1<sup>er</sup> février 1995 p.1706.

<sup>85</sup> Nous reprenons ici l'expression utilisée par le professeur Madiot : MADIOT (Y), « Vers une territorialisation du droit », RFDA, 1995, pp.946-960.

<sup>86</sup> Et a fortiori dans les États fédéraux caractérisés par un principe de superposition des niveaux juridiques fédéral et fédéré.

<sup>87</sup> Sur cette notion, voir particulièrement : CAVALERI (P), Diritto regionale, CEDAM, 2006, 316p.

l'État. De plus, suivant un « processus très long et ardu<sup>88</sup> » dont la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001 constitue un certain aboutissement<sup>89</sup>, l'Italie a progressivement placé la région au cœur du système juridique et institutionnel, lui conférant une compétence législative de droit commun. Ainsi la collectivité régionale constitue-t-elle aujourd'hui le support territorial d'un droit spécifique.

-17- En France, la question de l'organisation verticale des pouvoirs ressurgit en 2003 à travers l'acte II de la décentralisation. Par la constitutionnalisation de l'expérimentation normative<sup>90</sup>, le législateur opère une rupture fondamentale dans l'appréhension du territoire national et dans la conception rousseauiste de la loi qui prévalait jusqu'alors. Le nouvel alinéa 4 de l'article 72 - disposition qui « a attisé les craintes de ceux qui craignent de voir notre pays basculer du côté des États fédéraux et abandonner son caractère de République une et indivisible<sup>91</sup> » - reconnaît aux collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de « déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». Il s'agit là d'une disposition incontestablement novatrice qui autorise l'ensemble des entités infra-étatiques - et non plus seulement certaines d'entre elles<sup>92</sup> - à élaborer, sous certaines conditions, « la norme juridique la plus adéquate à ses besoins<sup>93</sup> ». Comme l'observe le professeur Drago, l'expérimentation concerne, de par sa nature même, « une zone géographique définie ou une matière définie<sup>94</sup> ». Ainsi, la diversité territoriale française peut-elle aujourd'hui être traduite par et dans le droit. L'évolution juridique récente tend donc vers ce que le professeur Madiot appelait de ces vœux, c'est-à-dire, « sinon (...) une disparition, du moins (...) une remise en cause du principe de l'unité d'application du droit sur l'ensemble du territoire national<sup>95</sup> ».

---

<sup>88</sup> MERLONI (F), « Italie : du centralisme de l'État à la République des autonomies territoriales » in DELCAMP (A), LOUGHLIN (J), La décentralisation dans les États de l'Union européenne, Notes et études documentaires, La Documentation française, novembre 2002, p.215.

<sup>89</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, N°3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, GU N°248 del 24 ottobre 2001.

<sup>90</sup> Loi constitutionnelle N°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JO N°75 du 29 mars 2003 p.5568, article 5.

<sup>91</sup> PONTIER (J-M), « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », AJDA, 2003, pp.1715-1723.

<sup>92</sup> DEBBASCH (R), « Droit constitutionnel local. L'indivisibilité de la République et l'existence de statuts particuliers en France », RFDC, N°30, 1997, p.359.

<sup>93</sup> BAGHESTANI-PERREY (L), « Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt général », LPA, 17 mars 2004, p.7.

<sup>94</sup> DRAGO (R), « Le droit de l'expérimentation » in L'avenir du droit : Mélanges en hommage à François Terré, Dalloz, 1999, p.231.

<sup>95</sup> MADIOT (Y), « Vers une territorialisation du droit », RFDA, 1995, p.955.

-18- Ainsi, à échelle internationale comme à échelle nationale, émerge depuis quelques années un courant centrifuge visant la prise en considération de la diversité des territoires ; la régionalisation du droit international et la territorialisation des droits internes en constituent les manifestations les plus spectaculaires. L'exclusivité des rapports entre l'État et le territoire est ainsi contestée à double échelle, provoquant « un assaut du dehors » et « un assaut du dedans<sup>96</sup> ». Seul ce double mouvement peut permettre une prise en compte par le droit de certaines spécificités géographiques telles que le littoral (Section II).

## **- Section II - De la spécificité du territoire littoral.**

-19- Le littoral - ou la zone côtière - présente d'abord une originalité au regard de sa situation géographique : zone de rencontre entre sept milieux<sup>97</sup>, le littoral s'étend à la fois sur les espaces terrestre et marin. Cette singularité expose le territoire à de nombreuses forces, naturelles et anthropiques, qui fondent sa spécificité d'un point de vue social, économique ou environnemental (§1). Il reste alors à déterminer dans quelle mesure cette spécificité est reconnue et prise en considération par le droit (§2).

### **-§1- Une spécificité manifeste.**

-20- Pendant de longs siècles en Occident, une image hostile se dégage du bord de mer au point d'en faire un territoire délaissé par le public. Cette vision terrifiante du littoral s'atténua progressivement pour donner bientôt naissance au phénomène inverse de littoralisation.

-21- Le littoral est considéré comme un milieu hostile et répulsif jusqu'au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle. « Symbole de mort, domaine des monstres redoutables<sup>98</sup> », la mer et ses rivages sont désertés par les populations et les voyageurs. « Une chape d'images répulsives gêne l'émergence du désir de rivage<sup>99</sup> » : « le littoral est (...) un lieu d'horreur, c'est le lieu du

---

<sup>96</sup> MORAND-DEVILLER (J), « Les territoires du droit. Réflexions sur la généralité et l'impersonnalité de la règle de droit » in FIALAIRE (J), MONDIELLI (E), L'homme, ses territoires, ses cultures, Mélanges offerts à André-Hubert MESNARD, LGDJ, 2006, p.197.

<sup>97</sup> Sol, eau, espaces aérien, terrestre et marin, socle sous-marin, masse sous-marine.

<sup>98</sup> DELUZ (C), « Pèlerins et voyageurs face à la mer (XII<sup>e</sup> - XVI<sup>e</sup> siècles) » in DUBOIS (H), HOCQUET (J-C), VAUCHEZ (A), Horizons marins, Itinéraires spirituels, Volume II, Marins navires et affaires, Publications de la Sorbonne, 1987, p.277.

<sup>99</sup> CORBIN (A), Le territoire du vide, l'Occident et le désir de rivage, 1750-1840, Flammarion, 1998, p.9.

déluge, le contraire du calme et de la tranquillité, c'est le bord du gouffre, des abysses, c'est le lieu du rejet des excréments de la mer, le lieu des rapt, des pirates, c'est le lieu de l'anti-hygiénisme qui se manifeste à travers les récits des marins, dans le mal de mer, les épidémies dans les navires<sup>100</sup> ». La peinture de l'époque reflète alors cette crainte. Ainsi le rivage n'est-il jamais représenté comme un lieu hospitalier mais comme le théâtre des catastrophes dont il conserve la trace<sup>101</sup>. De même, l'analyse du vocabulaire de géographie employé entre le XII<sup>e</sup> et le XV<sup>e</sup> montre que jamais la mer n'est dite belle ou bonne<sup>102</sup>.

-22- Ce n'est qu'à partir de 1740 que la mer et ses rivages cessent progressivement de susciter la peur. Dans la décennie suivante apparaissent en Angleterre les premières stations balnéaires, à Brighton, Hastings puis Yarmouth. Les bienfaits des bains de mer, connus depuis l'Antiquité, sont redécouverts sous l'empire du courant hygiéniste. Les médecins prescrivent alors volontiers ces traitements, bienfaisants pour « l'appétit, le sommeil, l'oubli de ses pensées<sup>103</sup> ». L'idée d'un ressourcement périodique de l'individu émerge : partir pour renaître, tel est le dessein de la thalassothérapie<sup>104</sup>. En 1841 apparaît le mot *tourist*<sup>105</sup>, année même où Thomas Cook organise le premier voyage d'excursion collective<sup>106</sup>. En France, le tourisme balnéaire se développe progressivement à partir des années 1810<sup>107</sup>.

<sup>100</sup> LUGINBUHL (Y), « La découverte du paysage littoral ou la transition vers l'exotisme » in Le Paysage littoral, voir, lire, dire, PUR, École régionale des beaux-arts de Rennes, Cahiers paysages et espaces urbains, N°3, 1995, p.8.

<sup>101</sup> SALOME (K), « Figures menaçantes et tableaux inquiétants : les représentations des îles bretonnes (milieu XVIII<sup>e</sup> - Fin XIX<sup>e</sup> siècle) » in AUGERON (M), TRANCHANT (M) (Sous la direction de), La violence et la mer dans l'espace atlantique (XII<sup>e</sup> - XIX<sup>e</sup>), PUR, 2004, pp.73-87.

<sup>102</sup> DELUZ (C), « Pèlerins et voyageurs face à la mer (XII<sup>e</sup> - XVI<sup>e</sup> siècles) » in DUBOIS (H), HOCQUET (J-C), VAUCHEZ (A), Horizons marins, Itinéraires spirituels, Volume II, Marins, navires et affaires, Publications de la Sorbonne, 1987, p.285.

<sup>103</sup> CORBIN (A), Le territoire du vide, l'Occident et le désir de rivage, 1750-1840, Flammarion, 1998, p.76.

<sup>104</sup> Ce terme date de 1867.

<sup>105</sup> Le mot « tourist », mot dérivé du français « tour », apparaît en Angleterre pour désigner les jeunes anglais qui effectuent le tour de la France au début du XIX<sup>e</sup> siècle.

<sup>106</sup> Le 5 juin 1841, Thomas Cook organise le premier train d'excursion pour transporter un groupe de militants à une manifestation de tempérance. Par la suite, il s'établit comme « excursion agent » à Leicester et crée en 1851 l'agence de voyage Thomas Cook & Son.

<sup>107</sup> Le voyage connaît alors un véritable essor au sein de la population favorisée et de nombreuses organisations touristiques apparaissent. L'édition rend compte de l'étonnement face à ce nouveau fait de société : portraits de touristes et guides de voyages prolifèrent. D'abord créées sur le littoral de la Manche, les premières stations balnéaires s'étendent progressivement en Atlantique et Méditerranée, à la mesure du développement des réseaux de chemins de fer. Toutefois, si le climat des côtes napolitaines attire le voyageur dès le milieu du XVIII<sup>e</sup>, ce n'est qu'après la guerre de 1914 que les touristes, sous l'influence américaine, envisagent la « Côte d'Azur » - terme inventé par Stephen Liegard, alors sous-préfet de Carpentras - comme destination estivale.

-23- Vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le baigneur se détourne de l'ascèse des bains froids pour goûter aux joies du *farniente*. « La vision hédonique l'emporte (alors) sur le projet thérapeutique<sup>108</sup> ». Un rapport différent au corps permet de découvrir les bienfaits du sable, de l'eau chaude, des journées en famille mais aussi de la natation. Les touristes recherchent désormais la beauté des paysages côtiers et parcourent les environs des stations balnéaires à la recherche du pittoresque<sup>109</sup>. Les arts de l'époque nous renvoient à cette nouvelle image de la mer et de ses rivages. Sur les trente-neuf toiles peintes à Belle-Île, Claude Monet n'en consacre que cinq à la tempête, préférant s'attarder sur l'exceptionnelle beauté de la côte sauvage<sup>110</sup>. Le développement du tourisme de masse - dont la genèse remonte à la loi sur les congés payés de 1936 et qui connaît un essor considérable lors des « Trente Glorieuses » - confirmera la place du littoral comme destination touristique privilégiée.

-24- Si le voyage maritime et le transport de marchandises par mer remontent à plusieurs millénaires, son emprise sur le territoire littoral date du milieu du XIX<sup>e</sup> et de la première révolution industrielle qui procède à un remodelage des infrastructures portuaires<sup>111</sup>. Le port devient alors centre de production de biens et de services, s'affirmant en conséquence comme un maillon incontournable de la chaîne des transports. La zone côtière offrant par ailleurs une grande attractivité pour les industries consommatrices d'eau ou importatrices de produits transportés par mer, une véritable « industrialisation littorale<sup>112</sup> » apparaît.

-25- Ainsi, la géographie de l'espace côtier se trouve bouleversée par l'impact de plus en plus important des pressions anthropiques. D'un « territoire du vide<sup>113</sup> », redouté des populations, le littoral devient peu à peu centre de nombreuses activités, économiques comme récréatives. Dans la seconde partie du XX<sup>e</sup> siècle ne cessera alors de s'accroître

---

<sup>108</sup> CORBIN (A), *Le territoire du vide, l'Occident et le désir de rivage, 1750-1840*, Flammarion, 1998, p.297.

<sup>109</sup> En ce sens, voir le dossier consacré au voyage en France sur le site Internet de la bibliothèque numérique Gallica : <http://gallica.bnf.fr>

<sup>110</sup> GUILLEMET (D), « Les représentations de l'espace littoral à Belle Île en Mer » in LE BOUEDEC (G), CHAPPE (F) (Sous la direction de), *Représentations et images du littoral*, PUR, 1998, p.36.

<sup>111</sup> En ce sens, voir notamment l'introduction de GUEGEN-HALLOUET (G), *L'application du droit communautaire aux ports maritimes. Contribution à l'étude du régime juridique communautaire des activités d'intérêt général*, Thèse, Université de Bretagne occidentale, juillet 1999. Au début du XX<sup>e</sup> néanmoins, on observe un retard des ports français qui « sont réduits parfois à refuser la clientèle (...), faute de places à quai disponibles ». « Cette infériorité de nos ports si préjudiciable à la prospérité nationale » sera partiellement comblée dans le courant du XX<sup>e</sup> siècle : MANJOT (E), *De l'évolution des transports maritimes et de ses conséquences sur les aménagements et l'outillage de nos ports de commerce*, Thèse, Faculté de droit de Rennes, 1911, pp.101-102.

<sup>112</sup> VIGARIE (A), « Vie maritime et industrialisation littorale » in GAMBLIN (A) (Coord.), *Les littoraux espaces de vie*, SEDES, 1998, pp.125-146.

<sup>113</sup> CORBIN (A), *Le territoire du vide, l'Occident et le désir de rivage, 1750-1840*, Flammarion, 1998, 407p.

cette attirance pour le littoral qui deviendra un lieu privilégié d'investissement « dans les deux sens, matériel et affectif du terme<sup>114</sup>».

-26- L'évolution de la perception du bord de mer conduit ainsi à un phénomène de littoralisation - « bouleversement de la géographie des littoraux sous l'influence de la concentration des hommes, des activités, du tourisme et des échanges sur cet espace<sup>115</sup> » - dont l'importance nous autorise seulement à en présenter un bref aperçu. Aujourd'hui, 40% de la population mondiale vit dans une bande littorale de soixante kilomètres de large et trois quart des mégaloïles de la planète sont riveraines de la mer<sup>116</sup>. Ce poids démographique est accentué par une fréquentation saisonnière considérable. Le tourisme est ainsi l'activité humaine qui s'est sans doute la plus développée depuis la fin de la seconde guerre mondiale et qui concerne au premier chef les zones côtières. Les seules îles des Baléares, qui comptent huit cent cinquante mille habitants permanents, reçoivent près de dix millions de vacanciers chaque année.

-27- En outre, de nouveaux rapports à la mer émergent au cours du XX<sup>e</sup> siècle. De contemplatif, le touriste est devenu actif et ce, sur la plage, sur l'eau et dans l'eau. « De nouveaux modèles de comportements et donc d'aménagements surgissent sans cesse<sup>117</sup> ». Parmi ces activités nouvelles, il faut noter l'importance particulière de la navigation de plaisance, tant par l'économie qu'elle génère que par les aménagements qu'elle requiert. Si les premières sociétés de régates se créent dès le XIX<sup>e</sup> siècle<sup>118</sup>, ce sont les années 1970 qui connaîtront la multiplication des grandes épreuves et l'essor de la plaisance comme pratique récréative.

---

<sup>114</sup> CAILLOSSE (J), « Qui a peur du droit du littoral ? », RJE, 4-1993, p.516.

<sup>115</sup> DEBOUDT (P), BELLAN-SANTINI (D), BELLAN (G), « Définition et perception de l'espace littoral. Les conflits d'usage et d'intérêts des zones littorales » in DAUVIN (J-C) (Coord.), Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel, Patrimoines naturels, 57, 2002, p.53.

<sup>116</sup> Cette littoralisation du peuplement ne cesse d'ailleurs de s'accroître et en 2100, 80% de la population mondiale pourrait vivre dans une bande littorale de 100 kilomètres : PNUE, « Cinquante données essentielles concernant les mers et les océans », Journée mondiale de l'environnement, 5 juin 2004.

<sup>117</sup> MARCADON (J), CHAUSSADE (J), DESSE (R-P), PERON (F), L'espace littoral. Approche de géographie humaine, PUR, 1999, p.110.

<sup>118</sup> Une société de régate existe au Havre dès 1838 et à Cannes en 1859.



-28- La mondialisation de l'économie provoque par ailleurs une maritimisation des échanges commerciaux. Plus de 90% des marchandises échangées sont aujourd'hui transportées par mer<sup>119</sup>. Par voie de conséquence, les ports prennent une importance de plus en plus grande dans l'économie, au point de devenir un maillon clef de la chaîne logistique internationale. À échelle planétaire, ce sont ainsi plus de cent cinquante-trois millions de conteneurs qui transitent chaque année par les ports maritimes<sup>120</sup>. Au gigantisme naval, à l'automatisation et l'intermodalisme répond le développement des zones industrialo-portuaires (ZIP), « phénomène surpuissant d'industrialisation, très différent de celui des phases précédentes par son développement, ses mécanismes propres, son détachement à l'égard du tissu urbain et son incitation à déplacer les équipements océaniques qui lui sont nécessaires<sup>121</sup> ».

-29- La mer suscite donc un tel attrait sur le peuplement et les activités humaines que la physionomie des zones côtières s'en trouve profondément bouleversée. Le territoire littoral s'inscrit alors au cœur d'enjeux considérables : enjeux économiques - le développement de l'industrie littorale, l'émergence de nouvelles activités... - enjeux sociaux - le maintien des activités traditionnelles, l'augmentation du prix du foncier... - mais également enjeux environnementaux, sur lesquels nous axerons largement notre étude. L'intégrité des littoraux est en effet particulièrement menacée par l'intensité et la diversité des pressions anthropiques qu'ils supportent ; la dégradation des milieux naturels, la détérioration des paysages, la perte de biodiversité en constituent les illustrations les plus évidentes.

-30- D'un espace redouté des populations, le bord de mer s'est donc progressivement affirmé comme un territoire de plus en plus attractif. Ces dernières décennies, le littoral a ainsi connu deux révolutions. La première consiste en un développement économique sans précédent. La seconde, encore inachevée, réside dans la régulation des conflits d'usage en vue d'un développement durable. Cette seconde révolution exige alors que le territoire littoral, porteur d'enjeux particuliers, soit appréhendé de manière spécifique par le droit (§2).

---

<sup>119</sup> PNUE, « Cinquante données essentielles concernant les mers et les océans », Journée mondiale de l'environnement, 5 juin 2004.

<sup>120</sup> REZENTHEL (R), « Le droit portuaire » in BEURIER (J-P), Droits maritimes, Dalloz, 2006, p.641.

<sup>121</sup> VIGARIE (A), « Vie maritime et industrialisation littorale » in GAMBLIN (A) (Coord.), Les littoraux espaces de vie, SEDES, 1998, p.128.

## -§2- Vers une reconnaissance juridique de la spécificité littorale ?

-31- La régionalisation du droit international de l'environnement marin constitue l'un des événements majeurs de ces dernières décennies. Inspirée par le Plan d'action issu de la Conférence de Stockholm<sup>122</sup> et encouragée par la CNUDM<sup>123</sup>, la régionalisation normative présente l'intérêt essentiel de prendre en considération la spécificité d'un territoire en lui appliquant un régime juridique idoine. En outre, « la région peut se faire le relais des engagements pris au niveau mondial<sup>124</sup> », facilitant ainsi « l'application des conventions mondiales en vigueur » ou « la transformation en droit conventionnel de concepts généraux contenus dans des instruments mondiaux de *soft law*<sup>125</sup> ». Le plus souvent, le régime juridique établi dépasse les exigences de protection environnementale requises par les instruments universels<sup>126</sup> : l'écosystème régional s'en trouve donc davantage préservé. Enfin, la mise à jour régulière des dispositions normatives permet d'intégrer « les données scientifiques, techniques et juridiques les plus pertinentes<sup>127</sup> » et d'imposer ainsi progressivement de nouvelles obligations aux parties contractantes.

-32- Le modèle établi par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) quant à l'architecture des systèmes de protection des mers régionales comprend l'adoption d'une Convention cadre et de protocoles sectoriels. Le professeur Treves distingue plusieurs hypothèses quant aux problématiques traitées par ces systèmes régionaux<sup>128</sup>. Ainsi existe-t-il des sujets pour lesquels l'approche régionale reste d'une importance marginale : c'est notamment le cas de la pollution par les navires. La pollution par

---

<sup>122</sup> La Recommandation 92-b constitue le fondement idéologique de cette approche en invitant les gouvernements à prendre des mesures efficaces pour contrôler « toutes les sources importantes de pollution des mers, y compris les sources terrestres », à se concerter et à coordonner leurs actions « sur le plan régional et, le cas échéant, sur le plan international ».

<sup>123</sup> Article 197 : « Les États coopèrent au plan mondial et, le cas échéant, au plan régional, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratiques et procédures recommandées de caractère international compatibles avec la Convention, pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales ».

<sup>124</sup> DELMAS-MARTY (M), Les forces imaginantes du droit. Le pluralisme moderne, Seuil, 2006, p.153.

<sup>125</sup> TREVES (T), « L'approche régionale en matière de protection de l'environnement marin » in La mer et son droit, Mélanges offerts à L. Lucchini et J-P. Queneudec, Pedone, 2003, p.608.

<sup>126</sup> DZIDZORNU (DM), « Marine environment protection under regional Conventions : limits to the contribution of procedural norms », ODIL, Volume 33, 2002, pp.263-316.

<sup>127</sup> BEURIER (J-P), « La protection de l'environnement marin » in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), Droits maritimes, Dalloz, 2006, p.943.

<sup>128</sup> TREVES (T), « L'approche régionale en matière de protection de l'environnement marin » in La mer et son droit, Mélanges offerts à L. Lucchini et J-P. Queneudec, Pedone, 2003, pp.596-601.

immersion ou le mouvement transfrontière de déchets dangereux constituent par ailleurs des thématiques pour lesquelles l'approche régionale coexiste avec l'approche globale. Il demeure enfin des disciplines - comme la lutte contre la pollution tellurique ou l'institution d'aires marines protégées - uniquement régies dans une perspective régionale.

-33- Relevant de zones sous souveraineté étatique, le territoire littoral reste, quant à lui, en marge de toute coopération internationale, globale comme régionale. Les premières conventions de protection des mers régionales ne couvrent d'ailleurs jamais son périmètre intégral, excluant le plus souvent eaux intérieures et espaces terrestres adjacents<sup>129</sup>. Sa protection relève en outre de disciplines juridiques de tradition régaliennne<sup>130</sup> (domanialité publique, défense...) ou échappant traditionnellement à l'emprise du droit international (droit de l'urbanisme, droit administratif...). De plus, nous observerons que la méthodologie contemporaine de gestion des territoires littoraux, fondée sur le concept de gestion intégrée, impose une réforme majeure des systèmes juridiques et des cadres institutionnels nationaux à laquelle le droit international n'est que très rarement associé.

-34- Le caractère évolutif des systèmes de protection des mers régionales permet cependant de parfaire le cadre juridique en s'adaptant aux nouveaux enjeux environnementaux. Or, la dégradation continue des écosystèmes littoraux, dans leurs dimensions terrestres et marines, oblige aujourd'hui la communauté internationale à s'investir dans la préservation de ces espaces singuliers. L'espace littoral et les disciplines relevant de sa gestion rationnelle ne semblent donc plus si rétifs à l'emprise du droit international. Ainsi le système régional méditerranéen pourrait-il donner naissance au premier instrument juridique supra-étatique de protection du littoral et reconnaître juridiquement la spécificité de ce territoire (Partie I).

-35- Sur le plan interne, nous avons pu relever que le territoire est d'abord profondément lié à la puissance de l'État. L'éventuelle reconnaissance d'une spécificité territoriale provient alors seulement d'une volonté d'asseoir l'autorité étatique sur un espace particulier. Ainsi en France, l'interdiction par l'Ordonnance de Colbert de 1681 « de bâtir

---

<sup>129</sup> DEJEANT-PONS (M), « Les Conventions du programme des Nations Unies pour l'environnement relative aux mers régionales », AFDI, XXXIII, 1987, pp.695-697.

<sup>130</sup> Sur l'appréhension de cette notion en droit interne, voir particulièrement PONTIER (J-M), « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de répartition des compétences entre les collectivités publiques », RDP, 1/2003, pp.193-237.

sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni faire aucuns ouvrages qui puissent porter préjudice à la navigation (...) » révèle la volonté du pouvoir royal d'exercer sa contrainte sur les franges bordières afin de garantir la sûreté du territoire. Aujourd'hui toutefois, l'exigence d'un développement durable conduit à « reconsidérer les objectifs et les modalités de l'aménagement du territoire » en insistant « sur la valorisation de ses ressources endogènes (physiques et humaines) dans une logique de gouvernance locale<sup>131</sup> ». L'aménagement du territoire n'est donc plus fondé sur une approche centralisée de type « Top Down » mais sur une action publique concertée à laquelle l'ensemble des échelons décisionnels doit prendre part. Au-delà de sa seule dimension étatique, le territoire devient donc un « instrument permettant, localement, d'articuler les interventions des différents acteurs<sup>132</sup> ».

-36- Ainsi, si « dans un État centralisé, il est logique que le territoire ne joue, dans le droit, qu'une place secondaire (...), la situation est complètement différente dans un État décentralisé<sup>133</sup> » : l'appréhension de la diversité du territoire, selon des considérations géographiques notamment, constitue un objectif majeur que l'organisation territoriale des pouvoirs rend particulièrement complexe dès lors qu'elle reste sur une logique unitaire. Le rapprochement entre territoire administratif, siège et support d'une puissance politico-juridique, et territoire physique, participe donc de la problématique de « recomposition des territoires<sup>134</sup> ». Sa mise en œuvre reste toutefois éminemment problématique à l'échelle du littoral, ne serait-ce que par les difficultés liées à sa délimitation. De plus, par sa dimension à la fois terrestre et marine, la zone côtière s'inscrit au-delà des découpages administratifs traditionnels et constitue un espace sur lequel s'entrechoquent plusieurs sphères de compétences, nationales et locales. De là des difficultés à imposer une redéfinition de l'action publique autour de la réalité géographique et ainsi procéder à une « recomposition du territoire littoral<sup>135</sup> ». À cette fin, la reconnaissance juridique de la spécificité de la zone côtière n'est-elle pas un préalable indispensable ? La gestion intégrée, s'imposant aujourd'hui à toute initiative menée sur le littoral, ne suppose-t-elle pas d'abord et avant

---

<sup>131</sup> Commissariat général du Plan, Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable, Commissariat Général du Plan, Groupe Équilibres, Paris, 2005, p.85.

<sup>132</sup> MERLEY (N), Conception et administration du territoire en France métropolitaine, Thèse de droit, Université Jean Monnet de Saint Etienne, 1995, p.22.

<sup>133</sup> MADIOT (Y), « Vers une territorialisation du droit », RFDA, 1995, p.949.

<sup>134</sup> LOINGER (G), NEMERY (J-C), Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus et acteurs, L'Harmattan, 1998, 351p.

<sup>135</sup> CAPET (Y), La recomposition du territoire littoral en France métropolitaine, Thèse de droit, Université du littoral Côte d'Opale, 2006, 525p.

tout l'application sur cet espace d'un droit spécifique puisque « territorialisé » ? Un tel processus ne dépend-il pas d'abord du lien historique établi au fil des siècles entre l'État et son territoire et, par là même, de la structuration originelle de ses pouvoirs ?

-37- C'est autour de ces interrogations que nous axerons notre étude sur l'appréhension juridique du territoire littoral par le droit interne. Pour ce faire, et comme annoncé précédemment, nous choisirons de mener notre réflexion en dépassant le seul cadre français pour nous intéresser également à l'Italie, État au sein duquel l'organisation territoriale des pouvoirs est sensiblement différente. L'étude comparée de ces deux États unitaires devrait ainsi nous permettre d'évaluer l'impact des niveaux de décentralisation sur la protection d'un territoire spécifique comme le littoral et sur l'articulation des acteurs qui président à sa gestion. Elle nous permettra également de nous intéresser au traitement juridique du littoral méditerranéen, écosystème partagé par ces deux États et comportant lui-même des singularités manifestes. Si le droit français reste aujourd'hui uniforme sur l'ensemble du territoire national, nous nous concentrerons donc plus spécialement sur son application sur les rives méditerranéennes pour ainsi démontrer les différences de traitement juridique réservées par les États français et italien au territoire littoral (Partie II).





## **PARTIE I**

# **VERS UNE RECONNAISSANCE JURIDIQUE DE LA ZONE CÔTIÈRE EN DROIT RÉGIONAL MÉDITERRANÉEN**





-38- Les Grecs nommaient la Méditerranée *E par hemin Thalassa*, qui peut être traduit par « Notre mer », appellation que l'on retrouvera à l'époque romaine. De même, les Arabes désignaient la Méditerranée par l'expression *El-Bahr el-Abiadh el-Moutawwassit*, « mer blanche du milieu ». L'expression latine *Mare mediterraneum* - dans son sens premier « mer entourée de terres<sup>136</sup> » - apparaît au III<sup>e</sup> siècle de notre ère de la pensée du géographe Solin pour marquer, comme les Grecs et les Arabes l'avaient déjà fait, la différence avec l'Atlantique. Au XIX<sup>e</sup> siècle, des géographes comme Humboldt érigeront en concept ce que ces peuples avaient constaté, en appelant méditerranée toute mer entourée de terre et isolée de l'océan par des détroits. On parle ainsi aujourd'hui de méditerranée américaine ou de méditerranée asiatique<sup>137</sup>. Toutefois, « la Méditerranée est la Méditerranée, il n'y a qu'une Méditerranée (...). Seule la mer éponyme offre cet ensemble de traits spécifiques dont la combinaison définit ce que F. Braudel appelait l'exception méditerranéenne, faite à la fois de constantes structurelles et de données rémanentes<sup>138</sup> ». L'isolement ancestral inhérent aux singularités géographiques de la région a fait naître dans les populations un sentiment très fort d'identité. Il existe ainsi un « sentiment diffus mais puissant d'appartenance à un même ensemble, avec ses spécificités particulières, tout autour du bassin méditerranéen<sup>139</sup> » : c'est ce que l'on nomme la « méditerranéité ». Les populations riveraines de la Méditerranée ont d'abord en commun de vivre autour d'une même mer qui, source de vie et théâtre des plus formidables aventures humaines, objet de crainte et symbole angoissant du lointain, ne cesse de fasciner. Ces peuples partagent également une histoire commune dans laquelle les échanges ont été si déterminants qu'ils ont permis la colonisation des deux rives. C'est donc non seulement la géographie mais également l'environnement et l'histoire de cet espace qui fonde l'identité commune du bassin méditerranéen<sup>140</sup>. Ce territoire ainsi délimité par la nature et les hommes ne pouvait échapper à la régionalisation du droit international de l'environnement marin. À cet égard, les États méditerranéens font même figure de précurseurs, menant depuis plusieurs décennies déjà une coopération active pour la préservation de l'écosystème qu'il partage.

<sup>136</sup> Le terme « méditerranée » vient du latin *medius*, « qui est au milieu », et *terra*, « terre ».

<sup>137</sup> La méditerranée américaine est l'espace maritime fermé par l'arc des Antilles. La méditerranée asiatique désigne la zone se trouvant entre les côtes méridionales de la Chine, des Philippines, de l'Indonésie et de la péninsule indochinoise. Pour ne pas mécontenter le puissant voisin chinois, les gouvernements philippin et vietnamien ont toutefois renoncé à parler de méditerranée. Pour eux, il s'agit de la mer de Chine du Sud, appellation que les marins anglais lui donnaient et terme utilisé par Pékin pour revendiquer l'essentiel de cette étendue marine.

<sup>138</sup> BETHMONT (J), *Géographie de la Méditerranée*, Armand Colin, 2001, p.7.

<sup>139</sup> BEDJAoui (M), « Présentation générale » in *La Méditerranée, espace de coopération ?*, Actes du colloque organisé à Aix-en-Provence les 2 et 3 juillet 1993, Economica, 1994, p.23.

<sup>140</sup> En ce sens, voir Annexe 2, section I.

-39- S'il en a été traditionnellement exclu, le territoire littoral s'inscrit aujourd'hui de plus en plus au cœur des relations internationales et des initiatives de coopération : la dégradation continue des zones côtières mondiales<sup>141</sup> oblige en effet la communauté internationale à organiser une réponse normative concertée. Or, il apparaît que l'approche globale semble ici peu pertinente et incite à recourir à une régionalisation normative pour le traitement juridique de la zone côtière (Titre I). De telles initiatives restent pourtant marginales. Le littoral demeure un territoire rétif à une emprise juridique internationale, au-delà de la simple proclamation d'intentions ou de la formulation de recommandations. Ainsi, seul le système régional méditerranéen semble aujourd'hui en mesure d'offrir à la zone côtière un outil juridique contraignant élaboré à échelle supra-étatique (Titre II).

---

<sup>141</sup> Sur l'exemple méditerranéen, voir Annexe 2, section II.





## - TITRE I - LE RECOURS NÉCESSAIRE À UNE RÉGIONALISATION NORMATIVE POUR LE TRAITEMENT JURIDIQUE DE LA ZONE CÔTIÈRE.

-40- La zone côtière n'est pas un objet classique de la coopération internationale. La nature incertaine de ce milieu de même que les impératifs contemporains liés à sa gestion rendent ainsi complexe, et souvent inopportune, l'emprise du droit international sur cet espace au-delà de dispositions marginales et fragmentaires. Les bénéfices nés d'une approche régionale de protection du milieu côtier confèrent alors à l'association zones côtières - droit international un caractère pour le moins inopérant (Chapitre I). Dans ce contexte, se développent depuis quelques années des initiatives de protection de l'environnement littoral menées à l'échelle des mers régionales. Si l'essentiel de ces actions se limitent à des programmes de portée - matérielle, temporelle et géographique - limitée, le système régional méditerranéen s'affirme aujourd'hui comme un cadre propice à l'adoption d'un instrument juridique spécialement consacré à la gestion des zones côtières (Chapitre II). Par commodité de langage, nous opposerons régulièrement droit international et droit régional pour rendre compte des différences de portée géographique de la norme. Entendu *stricto sensu*, le droit régional reste cependant - nous en convenons parfaitement - une déclinaison géographique du droit international.



## **Chapitre I. Zones côtières et droit international : une association inopérante.**

---

-41- La zone côtière constitue un espace tout à fait singulier pour lequel il n'existe aujourd'hui aucune norme juridique contraignante spécifique adoptée à échelle supra-étatique. Pour plusieurs raisons en effet, le droit international s'avère inadapté à une réglementation des zones côtières (Section I). Comme pour la protection de l'environnement marin, le recours à une approche régionale comporte alors beaucoup plus d'intérêts (Section II).

### **- Section I - Le droit international, outil inadapté à une réglementation des zones côtières.**

-42- La nature de la zone côtière (§1) et les exigences contemporaines liées à sa gestion (§2) rendent le droit international inadapté à une réglementation de cet espace.

#### **-§1- Des obstacles liés à la nature de la zone côtière.**

-43- La nature complexe de la zone côtière, notion aux multiples visages (A) non définie par le droit (B), rend cet espace difficilement saisissable à échelle internationale.

##### **-A- La zone côtière : espace aux multiples visages.**

-44- Le terme « littoral » n'est apparu que tardivement dans la langue française, la notion de rivage, définie comme « le bord de la mer ou d'un fleuve<sup>142</sup> », lui ayant été préférée jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle. Le littoral trouve son origine sémantique dans le latin *littus* qui signifie rivage, côte de la mer et par extension rive d'un fleuve<sup>143</sup>. Cette difficulté à distinguer les deux notions perdure aujourd'hui. En témoigne la définition du littoral proposée par le dictionnaire Bordas de la langue française : « rivage de la mer ». Ainsi, les mots rivage et littoral ont, dans le langage courant tout au moins, un sens très proche. En

---

<sup>142</sup> DE FERRIERE (C-J), Dictionnaire de droit et de pratique contenant l'explication des termes de droit, Veuve Brunet, Paris, 1769.

<sup>143</sup> Dictionnaire latin-français, Gaffiot, 1992.



langue anglaise, l'interface terre - mer est désigné par le terme de *coastal zone* que l'on traduit par zone côtière et qui s'emploie aujourd'hui largement dans la littérature scientifique. D'autres vocables sont communément employés pour définir ce milieu, comme ceux de façade côtière - *fascia costiera* - ou d'aire côtière - *area costiera* - très souvent utilisés en langue italienne. Si certains auteurs considèrent que le terme de zone côtière apparaît en français plus restrictif que celui de littoral<sup>144</sup> ou que *coastal area* constitue une notion géographiquement plus large que celle de *coastal zone*<sup>145</sup>, l'ensemble de ces expressions désigne un même espace de bord de mer aux frontières imprécises. Une étude sémantique des versions française et anglaise de certaines conventions internationales confirme d'ailleurs que ces termes sont utilisés comme synonymes. La CNUDM utilise ainsi le terme *coastline*, traduit en français par littoral<sup>146</sup>. La version française de la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen utilise quant à elle le terme littoral à la fois comme synonyme de *coastal region*, *coastal area* et *coastal zone*<sup>147</sup>. En outre, la version française de l'Agenda 21 traduit *coastal area* tantôt par zone côtière<sup>148</sup>, tantôt par littoral<sup>149</sup>. Il n'y a donc aucune cohérence dans la traduction de ces textes à moins de considérer, ce que nous ferons, que ces expressions sont synonymes. Nous maintiendrons cependant la distinction fondamentale avec les termes de linéaire côtier et de trait de côte, vocables renvoyant à un espace beaucoup moins étendu puisque restreint à la seule ligne de rivage<sup>150</sup>.

-45- De nombreuses études sont régulièrement menées afin de définir et délimiter matériellement le littoral. Toutefois, la perception de cet espace dépend avant tout de la qualité de celui qui l'observe. Ainsi, pour le pêcheur à pied ou le paludier, le littoral correspond au linéaire côtier, au trait de côte. Du point de vue d'un gestionnaire de port ou d'un économiste, le littoral comprend non seulement l'interface terre - mer mais également l'arrière pays, l'*hinterland*. Pour les géographes, le littoral est généralement synonyme de « côte », terme qui désigne la partie du continent bordant la limite entre la mer et la

<sup>144</sup> BODIGUEL (M) (Sous la direction de), Le littoral, entre nature et politique, L'Harmattan, 1997, p.11.

<sup>145</sup> PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, p.58.

<sup>146</sup> Articles 211-1, 211-17 et 221-1.

<sup>147</sup> Articles 1-2, 2-2 et 4-3-e.

<sup>148</sup> Articles 17-3, 17-6-i et 17-133.

<sup>149</sup> Articles 17-37-c et 17-72.

<sup>150</sup> La ligne de rivage est définie par le géographe Paskoff comme « l'intersection de la lithosphère avec l'hydrosphère marine » : PASKOFF (R), Les littoraux. Impact des aménagements sur leur évolution, Masson, 1994, p.3.

terre<sup>151</sup>. Si les caractéristiques physiques restent déterminantes, le géographe ne peut cependant occulter le fait que le littoral est avant tout un espace anthropique ; la relation homme - nature est donc au cœur de la perception du système littoral<sup>152</sup>, l'écosystème et le socio-système en constituant les deux composantes indissociables<sup>153</sup>. Ainsi, « géomorphologues et géographes ne proposent pas de limites figées car le littoral est, par sa nature même, un espace dynamique et mobile<sup>154</sup> ». Le naturaliste, pour lequel « le littoral correspond à un ensemble de systèmes écologiques comprenant des composantes biotiques et abiotiques<sup>155</sup> », abonde en ce sens : ainsi se refusera-t-il à toute délimitation du cadre écosystémique qui « ne pourra être ni défini par une distance mesurée, ni s'enfermer dans une superficie préalablement imposée » puisque « fonction des conditions locales de l'ensemble des facteurs biotiques de l'environnement<sup>156</sup> ». Zone de rencontre entre sept milieux<sup>157</sup>, le littoral reste en définitive un espace difficile à définir en raison des nombreuses composantes qui lui sont attachées. À cet égard, la densification du droit sur le bord de mer n'a pas résolu le problème de la définition juridique de la zone côtière (B).

#### **-B- La zone côtière : notion non définie par le droit.**

-46- Les systèmes juridiques nationaux ne proposent que très rarement de définition juridique précise du territoire littoral. Le plus souvent, le juriste procède d'une démarche comparable à celle du géographe ou du naturaliste : dès lors qu'il élabore des normes applicables à un espace plus vaste que le simple rivage ou le domaine public maritime, il se refuse à délimiter l'étendue exacte des interventions et, par là même, à « fixer arbitrairement et uniformément la profondeur du littoral à partir de la côte<sup>158</sup> ». Ainsi, la reconnaissance juridique de la spécificité littorale ne requiert pas nécessairement une définition précise de cet espace.

<sup>151</sup> PRATS (Y), « Vers une politique du littoral », AJDA, 20 décembre 1978, N° spécial, p.601.

<sup>152</sup> MARCADON (J), CHAUSSADE (J), DESSE (R-P), PERON (F), L'espace littoral. Approche de géographie humaine, PUR, 1999, pp.10-18.

<sup>153</sup> DEBOUDT (P), MEUR-FEREC (C), RUZ (M-H), « Définition et perception de l'espace littoral. Le point de vue des géographes » in DAUVIN (J-C) (Coord.), Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel, Patrimoines naturels, 57, 2002, p.35.

<sup>154</sup> Ibidem.

<sup>155</sup> BELLAN (G), BELLAN-SANTINI (D), DAUVIN (J-C), « Définition et perception de l'espace littoral. Le point de vue des naturalistes » in DAUVIN (J-C) (Coord.), Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel, Patrimoines naturels, 57, 2002, p.42.

<sup>156</sup> Ibidem.

<sup>157</sup> Sol, eau, espaces aérien, terrestre et marin, socle sous-marin, masse sous-marine.

<sup>158</sup> GODFRIN (P), « La loi du 3 janvier 1986 sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », AJDA, 1986, p.360.

-47- Le premier instrument juridique national s'attachant de manière spécifique aux problématiques côtières est le *Coastal Zone Management Act*, adopté par le Congrès des États-Unis le 27 octobre 1972. Né d'un rapport commandé par le Président Nixon, le texte débute par une déclaration politique proclamant - de manière assez visionnaire il nous semble - la nécessité de préserver les ressources littorales par l'adoption de plans de gestion spécifiques : « la gestion, l'utilisation à des fins économiques, la protection et le développement des zones côtières sont d'intérêt national (...). La pression croissante a entraîné la diminution de la ressource biologique marine, la transformation constante et regrettable des écosystèmes, la diminution des espaces accessibles au public, l'érosion côtière (...). Les États doivent tenir compte du réchauffement de la planète<sup>159</sup> (...) ». Afin de préciser le champ d'application de la loi, la section 304 propose une définition de la zone côtière : il s'agit des « eaux côtières (y compris le sol et le sous-sol) et des terres adjacentes (y compris les eaux de surfaces et souterraines), fortement influencées les unes par les autres, incluant les îles, les zones de transition et intertidales, les prés salés, les zones humides et les plages, s'avancant en direction du large à l'extrême limite des eaux territoriales et, vers l'intérieur des terres, à la limite des aires exposées à l'élévation du niveau de la mer et dont le développement peut affecter la qualité des eaux marines de façon directe et significative<sup>160</sup> ». Ainsi, la limite maritime de la zone côtière est-elle fixe et correspond à la limite des eaux territoriales. Côté terre à l'inverse, le législateur américain se contente d'une délimitation dynamique et imprécise, fondée sur les interactions entre activités humaines et milieu aquatique. Si elle reste variable puisque dépendante de chaque système juridique, cette approche spatiale de la zone côtière constitue celle communément admise par la plupart des institutions internationales d'une part, par de nombreux systèmes juridiques nationaux d'autre part.

---

<sup>159</sup> Coastal Zone Management Act, Section 302.

<sup>160</sup> « The term "coastal zone" means the coastal waters (including the lands therein and thereunder) and the adjacent shorelands (including the waters therein and thereunder), strongly influenced by each other and in proximity to the shorelines of the several coastal states, and includes islands, transitional and intertidal areas, salt marshes, wetlands, and beaches. The zone extends, in Great Lakes waters, to the international boundary between the United States and Canada and, in other areas, seaward to the outer limit of State title and ownership under the Submerged Lands Act (43 U.S.C. 1301 et seq.), the Puerto Rican Federal Relations Act (the Act of March 2, 1917, 48 U.S.C. 749) [48 U.S.C. 731 et seq.], the Covenant to Establish a Commonwealth of the Northern Mariana Islands in Political Union with the United States of America, as approved by the Act of March 24, 1976 [48 U.S.C. 1801 et seq.], or section 1 of the Act of November 20, 1963 [submerged lands, Guam, Virgin Island, and American Samoa] (48 U.S.C. 1705), as applicable. The zone extends inland from the shorelines only to the extent necessary to control shorelands, the uses of which have a direct and significant impact on the coastal waters, and to control those geographical areas which are likely to be affected by or vulnerable to sea level rise (...) ».

-48- Les études menées par les institutions internationales soulignent en effet la nature éminemment flexible de la zone côtière. Écosystème et socio-système doivent ainsi être appréhendés de manière dynamique, sans qu'il soit nécessaire d'en définir préalablement et arbitrairement les contours : la largeur d'un tel espace dépendra donc directement de l'environnement local et des circonstances d'espèce. Ainsi, les organisations internationales à vocation universelle et régionale insistent-elles largement sur cette dimension téléologique de la zone côtière : selon l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO<sup>161</sup>) en effet, « la zone côtière est constituée d'une double frange terrestre et marine aux influences croisées » dont « la délimitation précise dépend directement de la problématique posée initialement<sup>162</sup> ». De même, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) considère que « les limites de la zone côtière dépendent (...) de l'objectif visé » et doivent dès lors « s'étendre vers l'intérieur des terres et vers la mer aussi loin que l'exige la réalisation des objectifs du programme de gestion<sup>163</sup> ». Puisque « diverses de par leurs fonctions et leurs formes », l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO<sup>164</sup>) observe que les zones côtières « ne se prêtent guère à des définitions par délimitation spatiale stricte. Au contraire des bassins versants, il n'y a pas de frontière naturelle précise délimitant sans ambiguïté les zones côtières<sup>165</sup> ». En des termes d'une concision remarquable, la Commission européenne synthétise en ces termes une telle approche : « la zone côtière est une bande terrestre et marine dont la largeur varie en fonction de la configuration du milieu et des besoins de l'aménagement<sup>166</sup> ».

-49- Les différents travaux autour de la zone côtière insistent donc sur le caractère flexible et dynamique de cet espace. Pourtant, le littoral, zone naturelle, doit s'inscrire dans la dimension politique, administrative et juridique de chaque État. Pour cette raison, les droits nationaux s'appuient le plus souvent sur des considérations administratives afin de circonscrire, sinon délimiter, le périmètre de l'espace littoral. Les limites de la zone côtière sont donc le plus souvent définies de manière arbitraire, sur le fondement des limites de

---

<sup>161</sup> De l'acronyme anglais United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation.

<sup>162</sup> Commission océanographique intergouvernementale, Guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée des zones côtières, Série des Manuels et guides, N°36, UNESCO, Paris, 1997, p.16.

<sup>163</sup> OCDE, Gestion des zones côtières - Politiques intégrées, Les Éditions de l'OCDE, Paris, 1993, p.24.

<sup>164</sup> De l'acronyme anglais Food and Agriculture Organization of the United Nations.

<sup>165</sup> SCIALABBA (N) (Ed.), Integrated coastal management and agriculture, forestry and Fisheries, FAO Guidelines, Environment and Natural Resources Service, FAO, Rome, 1998, p.3.

<sup>166</sup> Communication de la commission européenne au conseil, Programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières, février 1996.

juridiction ou pour des convenances administratives<sup>167</sup>. Côté mer, la zone côtière - du moins l'intervention normative sur cet espace - s'étendra sur l'ensemble des eaux territoriales (États-Unis<sup>168</sup>, Israël<sup>169</sup>) ou sur des espaces plus réduits, délimités au regard des règles de la domanialité publique (Espagne<sup>170</sup>), selon des considérations géographiques (Algérie<sup>171</sup>) ou de manière totalement arbitraire (Croatie<sup>172</sup>). Côté terre, la limite de l'unité administrative littorale constitue le socle minimal que les circonstances d'espèce peuvent étendre : c'est là une exigence prônée par le modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, élaboré par le professeur Prieur pour le Conseil de l'Europe<sup>173</sup>, mais dont l'application est souvent supplantée par l'utilisation de critères géographiques (États-Unis<sup>174</sup>, Croatie<sup>175</sup>, Algérie<sup>176</sup>).

-50- En France, s'il est admis que « le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur<sup>177</sup> », sa délimitation, côté mer comme côté terre, reste incertaine. Devant les difficultés à déterminer les contours précis du littoral, le législateur a d'abord préféré s'appuyer sur des

<sup>167</sup> POST (JC), LUNDIN (CG) (Eds.), *Guidelines for integrated costal zone management*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N°9, The World Bank, Washington D.C, 1996, p.3.

<sup>168</sup> Coastal Zone Management Act, Section 304.

<sup>169</sup> Law for the protection of the coastal environment, August 4, 2004, article 2.

<sup>170</sup> Ley 22/1988 de costas, article 3-1.

<sup>171</sup> En Algérie, la partie maritime du littoral englobe l'ensemble des îles et îlots ainsi que le plateau continental : Loi N°02-02 du 5 février 2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral, Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire N°10 du 12 février 2002, article 7.

<sup>172</sup> Ainsi, en Croatie, la zone régie par le Règlement de 2004 correspond, côté mer, à une bande marine de 300 mètres : Règlement sur l'aménagement et la protection de la zone littorale protégée, Journal officiel de la République de Croatie, 13 septembre 2004.

<sup>173</sup> Conseil de l'Europe, *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières*, Sauvegarde de la nature N°101, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, article 1. Ainsi le littoral doit-il inclure « au minimum tout ou partie des eaux territoriales ainsi que le domaine public maritime de l'État et le territoire des communes riveraines des mers et océans » ; cet espace peut être étendu « selon des nécessités locales spécifiques de nature économique et/ou écologique (...) ».

<sup>174</sup> Aux États-Unis, la zone côtière s'étend vers l'intérieur des terres jusqu'à la limite des aires exposées à l'élévation du niveau de la mer et dont le développement peut affecter la qualité des eaux marines de façon directe et significative : Coastal Zone Management Act, Section 304.

<sup>175</sup> L'espace terrestre soumis au Règlement de 2004 concerne les îles ainsi qu'une bande terrestre d'une largeur de 1.000 mètres : Règlement sur l'aménagement et la protection de la zone littorale protégée, Journal officiel de la République de Croatie, 13 septembre 2004, article 2.

<sup>176</sup> En Algérie, « le littoral englobe l'ensemble des îles et îlots, le plateau continental ainsi qu'une bande de terre d'une largeur minimale de huit cents mètres, longeant la mer et incluant : les versants de collines et montagnes, visibles de la mer et n'étant pas séparés du rivage par une plaine littorale ; les plaines littorales de moins de trois kilomètres de profondeur à partir des plus hautes eaux maritimes ; l'intégralité des massifs forestiers ; les terres à vocation agricole ; l'intégralité des zones humides et leurs rivages dont une partie se situe dans le littoral à partir des plus hautes eaux maritimes tel que défini ci-dessus ; les sites présentant un caractère paysager, culturel ou historique » : Loi N°02-02 du 5 février 2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral, Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire N°10 du 12 février 2002, article 7.

<sup>177</sup> Loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO du 4 janvier 1986 p.200, dite loi Littoral, article 1.

circonscriptions administratives existantes. Ainsi, aux termes de la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire du littoral a vocation à intervenir dans les « cantons côtiers<sup>178</sup> ». Le décret du 25 août 1979 donne, quant à lui, la liste des communes soumises à la Directive d'aménagement national relative à la protection du littoral, liste ne retenant que les communes directement riveraines de la mer<sup>179</sup>. La loi Littoral de 1986 procède d'une approche similaire : protéger sans définir. Si le texte propose une définition de la commune littorale, il reste en effet silencieux quant à la définition et la délimitation du littoral *stricto sensu*. L'étude des dispositions juridiques relatives au schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ou au champ d'intervention du Conservatoire du littoral ne permet pas davantage de clarification.

-51- Côté mer, les tentatives de délimitation du littoral relèvent avant tout de la jurisprudence. Le Conseil d'État a d'abord précisé que les compétences municipales en matière de police s'exerçaient sur les lieux de baignade adjacents à la commune<sup>180</sup>. Dans un arrêt de 1970, la haute juridiction reconnaît par ailleurs l'existence d'un territoire départemental en mer s'étendant jusqu'à la limite des eaux territoriales<sup>181</sup>. En 1979, elle affirme également que le territoire communal comprend le domaine public maritime<sup>182</sup>. Enfin, par un arrêt du 20 février 1981<sup>183</sup>, le Conseil d'État consacre l'existence d'un territoire communal en mer jusqu'à la limite des eaux territoriales. Doit-on pour autant en déduire que le littoral lui-même s'étend jusqu'à cette limite ? Ses frontières maritimes se confondent-elles avec celles des communes littorales ? En refusant l'application d'une disposition de loi Littoral à une concession située à près de 4,5 milles des côtes, le Conseil d'État s'est refusé à l'affirmer<sup>184</sup> : le littoral comprend donc une partie du territoire communal sans pour autant le recouvrir intégralement. Si les conséquences pratiques d'un

---

<sup>178</sup> Loi N°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, JO du 11 juillet 1975 p.7126.

<sup>179</sup> Décret N°79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, JO du 26 août 1979 p.2098.

<sup>180</sup> CE, 25 septembre 1970, Commune de Batz sur mer et Dame Veuve Tesson, AJDA, 1971, p.37, chron. MM. Labeloulle et Cabanes.

<sup>181</sup> CE, 4 décembre 1970, Sieur Starr, Req. N°78558 et 78678, AJDA, 1971, p.112, note F. Moderne.

<sup>182</sup> CE, 14 mars 1979, Auclair, RDP, 1979, p.1163, note M. Waline.

<sup>183</sup> CE, 20 février 1981, Commune de Saint-Quay-Portrieux, DMF, 1983, p.263, note J-P Beurier.

<sup>184</sup> CE, 5 juillet 1999, Comité local des pêches maritimes et des élevages marins de Noirmoutier et Comité local des pêches maritimes et des élevages marins de Loire-Atlantique Sud, Req. N°197287. Il s'agissait alors d'un recours contre un décret accordant une concession minière de sable marin au motif d'une violation de l'article 24 de la loi Littoral, article figurant dans le chapitre 3 du titre I consacré aux « dispositions relatives aux activités exercées sur le littoral ». Cette concession se situant à plus de 4,5 milles des côtes, la haute juridiction retient que l'argument selon lequel elle aurait méconnu l'article 24 de la loi Littoral ne saurait être accueilli, celle-ci « ne se situant pas sur le littoral ».

tel arrêt restent minimales, une telle position illustre bien la difficulté à appréhender de manière précise et rationnelle la notion de littoral. Ainsi, le droit français n'offre-t-il aucune définition juridique précise de ce territoire. Le périmètre terrestre de la commune littorale constitue son assise minimale tandis qu'en mer, ses limites évoluent « selon les fonctions exercées (...) et donc, selon les objectifs du législateur<sup>185</sup> ».

-52- Bien qu'employé dans le langage courant en de nombreuses circonstances, le littoral ne semble pas couvrir une notion tout à fait définie. Comme nous l'avons souligné, son appréhension dépend largement de la qualité de celui qui l'observe : aménageurs, scientifiques, économistes, géographes ne perçoivent cet espace qu'au prisme de leurs spécialités, lui déniaient alors tout espoir de définition et de délimitation univoques. Ces acteurs se rejoignent pourtant sur un point : il est difficilement concevable d'envisager le périmètre du littoral comme un espace fini. L'état actuel du droit s'inscrit dans cette imprécision. Ainsi, lorsqu'il lui reconnaît une spécificité à travers l'application de dispositions juridiques particulières, le législateur évite le plus souvent de proposer une définition précise du littoral. Si le juriste ne se satisfait guère d'une notion dont les contours ne lui sont pas clairement précisés, il convient cependant d'en relativiser les conséquences<sup>186</sup>. En définitive, l'opacité entourant la notion juridique de littoral est le reflet de la complexité inhérente à cet espace unique : à la fois terre et mer, berceau de la biodiversité et théâtre des activités humaines, le littoral ne saurait se réduire à un espace clos tant ses aires d'influence sont larges, troubles, voire irrationnelles. En ce sens, l'impressionnisme - mouvement pictural privilégiant l'épaisseur, le reflet, la couleur plutôt que la forme et le contour - semble inspirer notre perception de la zone côtière. Plus qu'une notion juridique, le littoral apparaît donc avant tout comme une aire d'influence au sein de laquelle des politiques particulières sont menées afin d'en assurer une gestion pérenne.

-53- Cette nature incertaine et mouvante propre au littoral constitue le premier obstacle à un traitement juridique à échelle internationale. Si la zone côtière n'est jamais couverte pas un acte juridique international contraignant, c'est d'abord l'absence de délimitation spatiale précise qui l'en empêche. Comme l'observent les professeurs Ghezali et Prieur, « il ne pourra jamais y avoir de droit spécialement destiné à la gestion intégrée des zones

---

<sup>185</sup> MESNARD (A-H), « Le droit du littoral » in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), Droits maritimes, Dalloz, 2006, p.526.

<sup>186</sup> En ce sens : BECET (J-M), Le droit de l'urbanisme littoral, PUR, 2002, p.45 ; MESNARD (A-H), « Le droit du littoral » in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), Droits maritimes, Dalloz, 2006, p.526.

côtières tant qu'il n'y aura pas un champ territorial d'application clairement défini<sup>187</sup> ». La nature même du droit international exige ainsi une définition minutieuse du champ territorial des interventions que la conception flexible de la zone côtière ne semble pas permettre. Il apparaît en effet difficilement envisageable qu'un compromis à échelle internationale puisse être trouvé autour de la notion de littoral, tant que les approches restent largement dépendantes des circonstances - juridiques et administratives plus particulièrement - nationales. De plus, les exigences contemporaines liées à la gestion des zones côtières constituent un obstacle supplémentaire à l'emprise juridique de cet espace à échelle internationale (§2).

## **-§2- Des obstacles liés aux exigences contemporaines de gestion des zones côtières.**

-54- C'est au cours du XX<sup>e</sup> siècle que le systémisme s'érige comme une nouvelle approche méthodologique de la complexité des phénomènes naturels et sociaux (A). Son application récente au littoral a fait naître le concept de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) dont la mise en œuvre s'avère particulièrement complexe à échelle internationale (B).

### **-A- Une nouvelle approche de la complexité : le systémisme.**

-55- Héritière du structuralisme, la théorie des systèmes - ou systémisme - émerge au cours du XX<sup>e</sup> siècle de la pensée du biologiste Ludwig Von Bertalanffy (1901-1972). Le recours à cette théorie résulte d'un constat : les schémas mécanistes d'enchaînements causaux restent insuffisants pour expliquer les nombreuses et complexes interactions qui caractérisent le milieu physique et l'organisation sociale. Cette théorie vise ainsi à fonder une unification de la science par l'élaboration d'un nombre limité de théories simples, applicables à la description des phénomènes les plus divers<sup>188</sup>. La théorie est applicable depuis l'atome jusqu'à la galaxie, en passant par la molécule, la cellule, l'organisme ou même la société<sup>189</sup>. Ainsi, la théorie générale des systèmes s'oppose-t-elle à la vision

---

<sup>187</sup> PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, p.5.

<sup>188</sup> « Nous réclamons une nouvelle discipline, intitulée théorie générale des systèmes. Son but est de formuler les principes valables pour tout système, et d'en tirer les conséquences » : VON BERTALANFFY (L), Théorie générale des systèmes, Dunod, 1973, p.31.

<sup>189</sup> MORIN (E), Introduction à la pensée complexe, ESF Éditeur, Paris, 1990, p.28.



réductionniste, décomposant l'objet en ses éléments simples, par l'idée de système, défini comme un « tout non réductible aux parties parce que comportant des qualités émergentes<sup>190</sup> ». Cette approche s'appuie sur le constat d'une complexité inhérente à tout processus physique, biologique ou social, puisque caractérisé par une « extrême quantité d'interactions et d'interférences entre un très grand nombre d'unités<sup>191</sup> ».

-56- La conséquence première de cette approche nouvelle est le changement méthodologique dans l'appréhension des phénomènes naturels et sociaux. « Alors que dans le passé la science essayait d'expliquer les phénomènes observables en les réduisant à un jeu d'unités élémentaires étudiables indépendamment les unes des autres, des conceptions apparaissent dans la science contemporaine, s'attachant à ce que l'on appelle (...) la totalité<sup>192</sup> ». À une démarche sectorielle et cloisonnée se substitue donc une méthodologie fondée sur l'approche globale et la transdisciplinarité<sup>193</sup>. Dégagée de l'esprit d'un scientifique, l'approche systémique a été progressivement transposée aux sciences humaines au point de bouleverser considérablement les approches méthodologiques traditionnelles<sup>194</sup>. « L'approche systémique est adaptée à l'étude des relations, des réseaux, des maillages qui construisent le vivant et sur lesquels se construit le vivant<sup>195</sup> » : cette démarche intellectuelle est également transposable à l'étude du système littoral.

-57- « On appelle système un ensemble d'éléments interagissant entre eux, et tels que le fonctionnement de chacun, voire son existence même, sont conditionnés par tous les autres. Il y a système dès lors que sont réalisés (...) trois principes inséparables<sup>196</sup> » : le

---

<sup>190</sup> FORTIN (R), Comprendre la complexité, introduction à La Méthode d'Edgar Morin, L'Harmattan, 2000, p.31.

<sup>191</sup> MORIN (E), Introduction à la pensée complexe, ESF Éditeur, Paris, 1990, p.48.

<sup>192</sup> VON BERTALANFFY (L), Théorie générale des systèmes, Dunod, 1973, p.35.

<sup>193</sup> « La spécialisation a été jusqu'au début du XX<sup>e</sup> le moteur du développement scientifique. Mais de moteur, elle en est maintenant devenue le frein » : FORTIN (R), Comprendre la complexité, introduction à La Méthode d'Edgar Morin, L'Harmattan, 2000, p.5.

<sup>194</sup> Sur son application en psychologie, voir notamment : MARCHAND (G), « Les thérapies systémiques », Sciences humaines, N°127, mai 2002, pp.40-41 ; MARC (E), PICARD (D), L'école de Palo Alto. Un nouveau regard sur les relations humaines, Retz, 2000. Dans les années 1970, Von Bertalanffy notait déjà que « les hommes politiques réclament de plus en plus souvent qu'on applique l'approche par les systèmes à des problèmes urgents comme la pollution de l'air et de l'eau », illustrant ses propos par un discours du Premier Ministre canadien F. Manning de 1967 : « il existe des interactions entre tous les éléments et les constituants de la société. Tous les facteurs essentiels, dans les problèmes publics, toutes les solutions, les politiques et les programmes, doivent toujours être considérés et évalués comme les composantes liées d'un système global ».

<sup>195</sup> LAMIOT (F), « Apports et limites d'une vision écosystémique » in BESSE (J-M), ROUSSEL (I) (Sous la direction de), Représentations et concepts de la nature, L'Harmattan, 1997, p.220.

<sup>196</sup> FRONTIER (S), « Conséquences d'une vision systémique de l'écologie » in BESSE (J-M), ROUSSEL (I) (Sous la direction de), Représentations et concepts de la nature, L'Harmattan, 1997, p.117.

principe de dépendance interactive, le principe d'émergence, le principe d'un effet retour du tout vers les parties. Le premier principe postule qu'« un système est un ensemble d'éléments dépendant les uns des autres au niveau de leur structure, de leur fonctionnement, de leur évolution. On ne peut modifier l'un d'entre eux sans répercussions sur les autres<sup>197</sup> ». Le littoral s'inscrit incontestablement dans cette perspective : le milieu ne saurait être identique sans l'influence des éléments qui le composent (la terre, la mer, l'homme...). « De ce fonctionnement interactif, il ressort une entité globale ayant des propriétés nouvelles par rapport à celle de ses éléments<sup>198</sup> » : c'est l'exemple de l'apparition d'une molécule à partir d'atomes, d'une société à partir d'individus, d'un organisme à partir de cellules. Le littoral constitue ainsi l'élément émergent d'une interaction entre le milieu physique et l'empreinte humaine. C'est cette globalité, le littoral lui-même, qui se détache des éléments qui le composent. Enfin, « si le tout est formé par l'interaction des parties, en retour l'ensemble agit sur les parties<sup>199</sup> ». En milieu littoral en effet, les caractéristiques physiques et biologiques sont indissociables des activités socio-économiques qui s'y exercent. Ainsi, par exemple, la qualité de l'écosystème dépend largement de l'impact des activités humaines. De même, la disparition d'une espèce par une pêche intensive modifie considérablement l'équilibre de la chaîne alimentaire. Il s'avère donc peu pertinent d'étudier une espèce particulière sans considérer l'environnement dans lequel elle évolue. « Un élément n'a pas le même comportement quand il est isolé et quand il est inséré dans un système<sup>200</sup> » : les problèmes rencontrés par les herbiers de Posidonie sont ainsi profondément liés à l'impact des activités humaines sur le milieu marin méditerranéen. En outre, si l'homme influe sur le milieu, l'inverse est tout autant vérifiable : le phénomène des marées en est l'illustration la plus convaincante, les activités humaines sur le rivage évoluant en fonction de l'espace couvert ou découvert par la mer.

-58- Le littoral s'apparente donc à un système au sens de la théorie de Von Bertalanffy. Dès lors, sa gestion rationnelle exige que soit considéré l'ensemble des interactions animant cet espace. La norme juridique doit appréhender la complexité du système littoral et ainsi faire émerger une stratégie de gestion qui réponde aux principes généraux de la théorie des systèmes : la GIZC s'inscrit dans cette perspective (B).

---

<sup>197</sup> Ibidem.

<sup>198</sup> Ibidem.

<sup>199</sup> Ibidem, p.120

<sup>200</sup> Ibidem.

## **-B- Le systémisme appliqué au littoral : la gestion intégrée.**

-59- Le caractère pluridimensionnel de la GIZC (1) rend ce concept difficilement saisissable par des instruments universels de droit international (2).

### **-1- La gestion intégrée des zones côtières : un concept pluridimensionnel.**

-60- La définition la plus ancienne de la GIZC présente ce concept comme un processus dynamique dans lequel une stratégie coordonnée est développée afin de réaliser la conservation et l'utilisation multiple et soutenable de la zone côtière<sup>201</sup>. Plus précisément, la gestion intégrée implique la prise en compte des « corrélations qui existent entre les utilisations des océans et des côtes et les environnements qu'elles affectent potentiellement ». En ce sens, la GIZC vise « à concilier les implications du développement, les utilisations contradictoires et les interactions entre les processus physiques et les activités humaines<sup>202</sup> ». D'un point de vue méthodologique, il s'agit donc - conformément à la théorie systémique - de dépasser l'approche sectorielle et de rendre cohérente la gestion du système littoral en s'attachant au traitement articulé de l'ensemble de ses composantes<sup>203</sup> : c'est la nature même de l'intégration, terme provenant du latin *integrare* et signifiant « remettre dans son état, rendre entier ». L'intégration vise ainsi précisément à réunir des éléments distincts dans un ensemble fonctionnel<sup>204</sup>, à lier l'ensemble des problématiques littorales, quelle que soit leur importance, quels que soit leurs poids économique et social<sup>205</sup> : la théorie systémique s'exprime alors à travers « un nouveau paradigme, le paradigme holistique<sup>206</sup> (du grec *holos* : entier) ».

---

<sup>201</sup> Coastal area planning and management network, The status of integrated coastal zone management : a global assessment, Summary report of a workshop convened at Charleston, July 4-9 1989, Rosenstiel School of Marine Sciences, Miami, 1989, p.13.

<sup>202</sup> CICIN-SAIN (B), KNECHT (R), Integrated coastal and ocean management : concepts and practices, Island Press, Washington, 1998, p.461.

<sup>203</sup> En ce sens : CHAUSSADE (J), « Le système pêche dans la GIZC », Analyse et gestion intégrée des zones côtières, Séminaire de l'UMR 6554, Université de Nantes, 1998, p.17 ; FAO, Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries, FAO Guidelines, Rome, 1998, p.231 ; POST (JC), LUNDIN (CG) (Eds.), Guidelines for integrated coastal zone management, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N°9, The World Bank, Washington D.C, 1996, p.2.

<sup>204</sup> FAO, Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries, FAO Guidelines, Rome, 1998, p.231.

<sup>205</sup> CHAUSSADE (J), « Le système pêche dans la GIZC », Analyse et gestion intégrée des zones côtières, Séminaire de l'UMR 6554, Université de Nantes, 1998, p.17.

<sup>206</sup> CORLAY (J-P), « L'analyse intégrée des zones côtières », Analyse et gestion intégrée des zones côtières, Séminaire de l'UMR 6554, Université de Nantes, p.12. Sur ce thème, voir également : COCOSSIS (H), « La GIZC en Méditerranée », Forum Gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée : vers un protocole régional, Cagliari, 28-29 mai 2004 ; PAM/PNUE, Formulation et mise en œuvre des projets du PAC : Guide

-61- Certaines institutions ont parfois utilisé le terme d'« aménagement intégré des zones côtières<sup>207</sup> » (AIZC), vocable recouvrant un objectif tout à fait identique et traduisant l'expression anglo-saxonne *integrated coastal zone management* (ICZM) largement utilisée depuis la fin des années 1980<sup>208</sup>. De même, sont communément employées les expressions gestion intégrée du littoral<sup>209</sup> (GIL), gestion intégrée des régions littorales<sup>210</sup> (GIRL), aménagement intégré des zones marines et côtières<sup>211</sup> (AIZMC) ou, en langue anglaise, *integrated coastal area management* (ICAM). De la diversité des définitions proposées par la doctrine et les institutions internationales, l'on dégage néanmoins certains principes généraux, constitutifs d'un socle commun à l'ensemble des approches conceptuelles.

-62- La prise en compte de la problématique environnementale par l'ensemble des politiques publiques constitue le préalable à toute politique rationnelle en la matière : c'est ce que l'on appelle communément l'intégration environnementale<sup>212</sup>. La protection de l'environnement doit ainsi constituer un élément essentiel de toutes les politiques de développement. Le principe 4 de la déclaration de Rio exprime cette exigence : « pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement ». De même, l'Acte unique européen du 17 février 1986 place l'environnement comme dimension transversale de toutes les politiques européennes. Le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa version modifiée par le Traité d'Amsterdam, dispose en outre que « les exigences de la protection de

---

pratique, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2000, p.10 ; PNUE, Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement, Huitième session extraordinaire du Conseil d'administration, Forum ministériel mondial sur l'environnement, Jeju (République de Corée), 29-31 mars 2004, UNEP/GCSS.VIII/8, 17 mai 2004, p.22 ; VALLEGA (A), *Fundamentals of integrated coastal management*, Kluwer Academic Publishers, 1999.

<sup>207</sup> C'est le cas de l'Union européenne jusqu'en 2001.

<sup>208</sup> La réunion à Charleston (États-Unis) en juillet 1989 de vingt-huit spécialistes de la gestion du littoral permet de dégager un consensus autour de l'expression « *integrated coastal zone management* », préférée à « *coastal area management and planning* », « *coastal zone management* », « *integrated coastal resources management* » et « *coastal management* » : SORENSEN (J), « The international proliferation of integrated coastal management efforts », *Ocean and Coastal Management*, 1993, Vol. 21, N°1-3, pp.48-49.

<sup>209</sup> BILLE (R), *La gestion intégrée du littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en œuvre, entre approche programme et cadre normatif*, Thèse, École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), Paris, 2004, 473p.

<sup>210</sup> PNUE, *Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales*, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, 99p.

<sup>211</sup> Convention sur la diversité biologique, COP 8, Point 26.3 de l'ordre du jour provisoire, Renforcement de l'aménagement intégré des zones marines et côtières (AIZMC), UNEP/CBD/COP/8/26/Add.1, Curitiba, Brésil, 20-31 mars 2006.

<sup>212</sup> CAUDAL-SIZARET (S), *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, Thèse de droit, Université Jean Moulin, Lyon III, 1993, 735p.

l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté (...) afin de promouvoir le développement durable<sup>213</sup> ». À cette fin, le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (2001-2010) place l'intégration politique de l'environnement comme un des cinq axes d'actions prioritaires<sup>214</sup>.

-63- En matière de gestion des zones côtières plus particulièrement, l'intégration se définit d'abord dans une dimension spatiale. Historiquement, les espaces terrestre et marin ont longtemps été appréhendés de manière cloisonnée. Ceci « traduit l'enracinement des sociétés avec pour conséquence principale une sur-administration de la terre<sup>215</sup> ». Or, « le trait de côte ne sépare pas deux mondes étrangers, la terre et la mer, mais unit deux milieux qui interagissent au plan physique et, de plus en plus, au plan économique<sup>216</sup> ». L'intégration spatiale exige donc de dépasser cette approche restrictive afin de reconstituer l'unité de l'écosystème terre - mer : comme l'observe le professeur Miossec, la « première des intégrations, c'est d'abord de voir les choses en terme de zone côtière<sup>217</sup> ». Dès lors, il convient de déterminer un champ d'intervention pertinent, dépassant les unités administratives traditionnelles, « commodés mais inadaptées aux réalités géographiques<sup>218</sup> », afin de prendre en compte les interactions réciproques des milieux terrestre et marin. La notion de zone fonctionnelle homogène<sup>219</sup>, ou d'unité cohérente de gestion<sup>220</sup>, est au service de cette approche : elle conduit ainsi à étendre la zone côtière vers l'intérieur des terres, en fonction de critères environnementaux (influence des bassins versants, existence de sources de pollution en zones rétro-littorales...) mais également de critères socio-économiques (projets de développement, bassins de vie et d'emplois bénéficiant de l'influence de la mer...). Côté mer, l'intégration spatiale sera favorisée par

---

<sup>213</sup> Article 6 du Traité instituant la Communauté européenne.

<sup>214</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 24 janvier 2001, sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement "Environnement 2010 : notre avenir, notre choix", COM(2001) 31 final.

<sup>215</sup> MIOSSEC (A), « De l'aménagement des littoraux à la gestion intégrée des zones côtières » in GAMBLIN (A) (Coord.), Les littoraux espaces de vie, SEDES, 1998, p.260.

<sup>216</sup> BONNOT (Y), Pour une politique globale et cohérente du littoral en France, La Documentation française, p.17.

<sup>217</sup> MIOSSEC (A), « De l'aménagement des littoraux à la gestion intégrée des zones côtières » in GAMBLIN (A) (Coord.), Les littoraux espaces de vie, SEDES, 1998, p.255.

<sup>218</sup> PERON (F), « Géographie humaine et concept de gestion intégrée des zones côtières », Analyse et gestion intégrée des zones côtières, Séminaire de l'UMR 6554, Université de Nantes, 1998, p.10.

<sup>219</sup> Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Sauvegarde de la nature N°101, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, article 25.

<sup>220</sup> Commission océanographique intergouvernementale, Guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée des zones côtières, Série des Manuels et guides, N°36, UNESCO, Paris, 1997, pp.16-17.

l'imprécision dans la délimitation de l'espace côtier. Ainsi le littoral est-il, idéalement, une notion téléologique au service de la gestion intégrée.

-64- L'intégration institutionnelle, quant à elle, se heurte aux "vieux démons" du cloisonnement administratif. Il est pourtant nécessaire que l'ensemble des échelons décisionnels soit pleinement associé aux politiques littorales et que celles-ci soient parfaitement coordonnées. Ainsi, la GIZC ne se substitue pas à la planification sectorielle mais vise au contraire à l'inscrire dans une dimension stratégique globale<sup>221</sup> : la mise en cohérence des différentes réglementations sectorielles - intégration dite horizontale - constitue donc un enjeu majeur de l'intégration. Les normes juridiques doivent par conséquent être envisagées en tenant compte de leur interdépendance et de leur coordination<sup>222</sup>. L'intégration institutionnelle suppose en outre « une participation de toutes les instances administratives compétentes<sup>223</sup> » aux problématiques de gestion des zones côtières et une coordination de leurs actions : on parle alors d'intégration verticale. Il s'agit là d'une exigence largement formulée par les institutions internationales<sup>224</sup> qui tarde pourtant à s'inscrire dans les ordres juridiques nationaux<sup>225</sup>.

-65- La participation active des autorités nationales reste par ailleurs fondamentale. En effet, « si la participation de la base vers le sommet contribue de manière décisive à une bonne gestion des zones côtières, ce sont néanmoins les politiques nationales qui définissent les objectifs sectoriels ainsi que les programmes et stratégies d'investissement

---

<sup>221</sup> PAM/PNUE, Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.2.

<sup>222</sup> GHEZALI (M), « Rapport général : statut des espaces littoraux », RJE, N° spécial, 2001, pp.25-26.

<sup>223</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 24 janvier 2001, sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement "Environnement 2010 : notre avenir, notre choix", COM(2001) 31 final, p.30.

<sup>224</sup> Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, 27 septembre 2000, COM (2000) 547 final, p.10 ; OCDE, Gestion des zones côtières - Politiques intégrées, Les Éditions de l'OCDE, Paris, 1993, p.16 ; POST (JC), LUNDIN (CG) (Eds.), Guidelines for integrated coastal zone management, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N°9, The World Bank, Washington D.C, 1996, p.9 ; PNUE/PAM/PAP, Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, p.51 ; PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, p.17.

<sup>225</sup> Comme l'observe la Commission européenne, « l'intégration des politiques au niveau local et régional n'est concevable que si les échelons supérieurs de l'administration créent un contexte juridique et institutionnel intégré et prennent les mesures requises pour favoriser l'action des pouvoirs publics au niveau local et régional » : Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, 27 septembre 2000, COM (2000) 547 final, p.10.

portant sur l'usage des ressources naturelles<sup>226</sup> ». L'existence d'une stratégie nationale de gestion des zones côtières constitue donc un élément déterminant dans la mise en œuvre de la GIZC<sup>227</sup>. Il restera alors à instaurer des mécanismes de coordination entre les politiques, « condition indispensable à une gestion (...) durable des zones côtières<sup>228</sup> ». Pour ce faire, l'intégration institutionnelle exigera le plus souvent que soit menée une rationalisation du cadre administratif en créant, au besoin, une structure nationale de coordination à laquelle sera rattaché l'ensemble des services traitant de problématiques littorales.

-66- En outre, la dimension participative de la GIZC s'entend non seulement de l'ensemble des échelons décisionnels mais également du public lui-même. Ainsi, « la nature intrasèque de la gestion intégrée exige la participation active des communautés locales et des autres acteurs locaux<sup>229</sup> ». L'idée d'une participation du citoyen à la chose publique - *res publica* - renvoie à la théorie rousseauiste de la démocratie directe<sup>230</sup>. La démocratie représentative aurait finalement été mise en place pour des raisons d'ordre pratique tandis que l'idéal d'une participation directe du citoyen demeurerait. En ce sens, a récemment émergé un droit du citoyen à l'information en matière environnementale, reconnu par le droit international<sup>231</sup> et de plus en plus associé à un véritable droit de participation<sup>232</sup>. Ainsi, à une norme juridique élaborée par un pôle unique et s'appliquant uniformément à toutes les périphéries se substitue aujourd'hui une approche plus concertée, fondée sur une prise en compte des aspirations locales. En outre, la légitimité de l'acte recherchée par une

<sup>226</sup> Commission européenne, Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : Principes généraux et options politiques, Offices des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p.13.

<sup>227</sup> Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002 (10), Chapitre IV, 1 ; POST (JC), LUNDIN (CG) (Eds.), Guidelines for integrated coastal zone management, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N°9, The World Bank, Washington D.C, 1996, p.9 ; PNUE/PAM/PAP, Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, p.51 ; PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, p.24.

<sup>228</sup> OCDE, Gestion des zones côtières - Politiques intégrées, Les Éditions de l'OCDE, Paris 1993, p.57.

<sup>229</sup> PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, p.24. Sur ce thème précis des savoirs locaux dans la gestion de l'environnement, voir notamment Vertigo – La revue en sciences de l'environnement, Volume 6, N°1, juin 2005.

<sup>230</sup> ROUSSEAU (JJ), Du contrat social, 1762.

<sup>231</sup> Du principe 10 de la Déclaration de Rio en passant par le droit communautaire (Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JOCE L-041 du 14 février 2003 p.26), le droit à l'information en matière d'environnement est aujourd'hui largement reconnu dans l'ordre juridique international.

<sup>232</sup> Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

adhésion *a priori* de la population constitue un gage de son application et de son respect. L'exigence d'une participation du citoyen, à la chose publique en général, en matière d'environnement en particulier, s'inscrit donc dans un large mouvement amorcé par le droit international<sup>233</sup>, repris par le droit communautaire<sup>234</sup> et aujourd'hui consacré constitutionnellement en droit français<sup>235</sup>. La zone côtière constitue un espace original dans lequel un écosystème riche et fragile est en confrontation permanente avec un socio-système de plus en plus pesant et menaçant ; elle est donc le siège de multiples activités et par là même d'une pluralité d'acteurs dont la participation active doit être systématiquement recherchée. La gestion intégrée de l'espace littoral requiert ainsi « la participation de tous les groupes d'intérêts du littoral à la conception et à la mise en œuvre d'un modèle de développement qui opère dans leur intérêt mutuel<sup>236</sup> ». On parle alors d'intégration partenariale.

-67- La logique de développement durable qui sous-tend la stratégie de GIZC implique enfin une dimension temporelle élargie, parfois qualifiée d'intégration temporelle, diachronique ou intergénérationnelle. Il peut en effet se trouver un large fossé entre les besoins de consommation immédiats du territoire côtier et les exigences de protection

---

<sup>233</sup> Aux termes du chapitre 17 du Programme Action 21, « les États côtiers proclament leur attachement à une gestion intégrée et à la mise en valeur durable des zones côtières (...) » ce qui implique « d'intégrer la politique et le processus décisionnel en y associant toutes les parties en cause, de manière à promouvoir la compatibilité et l'équilibre entre les différentes utilisations ».

<sup>234</sup> IBANEZ (P), « La participation du public et l'eau en droit communautaire », Environnement, Juillet 2005, pp.91-97 ; PRIEUR (M), « Information et participation du public en matière d'environnement. Influence du droit international et communautaire » in PAQUES (M) et FAURE (M) (Sous la direction de), La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité, Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2001, Université de Liège, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp.293-317 ; ROMI (R), « L'adaptation au droit communautaire : brèves remarques sur l'information sur l'environnement », LPA, 9 janvier 2006, pp.9-11.

<sup>235</sup> L'article 7 de la Charte de l'environnement, adoptée en mars 2005, dispose ainsi : « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

<sup>236</sup> Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, 27 septembre 2000, COM (2000) 547 final, p.10. En ce sens, voir également : Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002 (10) ; OCDE, Gestion des zones côtières - Politiques intégrées, Les Éditions de l'OCDE, Paris, 1993, p.28 ; PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, p.vii ; POST (JC), LUNDIN (CG) (Eds.), Guidelines for integrated coastal zone management, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N°9, The World Bank, Washington D.C, 1996, p.9 ; Recommandations de la Commission méditerranéenne du développement durable sur la gestion intégrée et durable des zones côtières, 1997, texte reproduit dans PNUE/PAM/PAP, Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, pp.72-73.



durable des ressources littorales. La mise en œuvre de la gestion intégrée exige donc que les considérations à court terme soient totalement proscrites. De même, la mise en œuvre de la GIZC implique une certaine patience, « tout ne pouvant être réalisé en même temps, sauf à provoquer des échecs<sup>237</sup> ». Ce constat nous renvoie alors à une autre dimension du concept : son caractère dynamique. Les stratégies d'intégration établies doivent en effet faire l'objet d'une évaluation régulière et d'un ajustement pertinent. Ce caractère « dynamique<sup>238</sup> », « flexible<sup>239</sup> », « continu et itératif<sup>240</sup> », « en mouvement perpétuel<sup>241</sup> » s'affirme comme une composante essentielle de toutes les définitions de la GIZC et requiert des indicateurs d'évaluation pertinents dont la formulation constitue aujourd'hui un enjeu majeur<sup>242</sup>.

-68- Malgré la diversité des définitions proposées par la doctrine, le concept de GIZC peut donc s'appréhender autour de certains principes fondamentaux, ci-dessus mentionnés. Cette présentation reste éminemment relative et arbitraire, certains auteurs insistant davantage sur d'autres aspects du concept. Ainsi, B. Cicin-Sain et R. Knecht distinguent-ils cinq dimensions majeures de l'intégration : l'intégration intersectorielle entre les différents secteurs d'activités, l'intégration intergouvernementale entre les différents niveaux

---

<sup>237</sup> Pour un développement équilibré du littoral : la gestion intégrée des zones côtières, Journée d'études ANEL, La Teste de Buch, 28 - 30 avril 2005, p.30 (Document disponible sur le site Internet de l'ANEL).

<sup>238</sup> CICIN-SAIN (B), KNECHT (R), Integrated coastal and ocean management : concepts and practices, Island Press, Washington, 1998, p.461 ; Coastal area planning and management network, The status of integrated coastal zone management : a global assessment, Summary report of a workshop convened at Charleston, July 4-9 1989, Rosenstiel School of Marine Sciences, Miami, 1989, p.13.

<sup>239</sup> PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995.

<sup>240</sup> Convention sur la diversité biologique, COP 8, Point 26.3 de l'ordre du jour provisoire, Renforcement de l'aménagement intégré des zones marines et côtières (AIZMC), UNEP/CBD/COP/8/26/Add.1, Curitiba, Brésil, 20-31 mars 2006, Point 4 ; Commission européenne, Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : Principes généraux et options politiques, Offices des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p.16.

<sup>241</sup> CLARK (J.R), Integrated management of coastal zones, FAO Fisheries Technical Paper, N°327, Rome, FAO, 1992.

<sup>242</sup> ALFANDARY (E), « Les indicateurs environnementaux, de nouveaux outils pour le droit de l'environnement », Droit de l'environnement, N°140, 2005, pp.220-223 ; DIACT, SGMER, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.57 ; Intergovernmental Oceanographic Commission, A handbook for measuring the progress and outcomes of integrated coastal and ocean management, IOC Manuals and Guides 46, ICAM Dossier 2, Paris, UNESCO, 2006, 224p ; Intergovernmental Oceanographic Commission, A reference guide on the use of indicators for integrated coastal management, ICAM Dossier 1, IOC Manuals and Guides N°45, UNESCO, 2003, 127p ; Les indicateurs et le suivi de la gestion intégrée des zones côtières, Actes du séminaire technique, Ministère de l'Écologie et du Développement durable, 23 mars 2006, Juillet 2006, 66p (Document disponible sur le site Internet de l'IFEN) ; PNUE/PAM/Plan Bleu, Indicateurs pour le développement durable dans les régions côtières méditerranéennes. Suivi des recommandations de la Commission méditerranéenne de développement durable. Rapport final, Plan Bleu, Sophia Antipolis, décembre 2002, 45p.

décisionnels, l'intégration spatiale entre les domaines marin et terrestre, l'intégration internationale entre États dont les actions respectives ont des effets sur le littoral de leurs voisins et, enfin, l'intégration scientifique entre différentes disciplines<sup>243</sup>. Cette définition comporte selon nous la lacune importante d'occulter la dimension participative de la gestion intégrée. Le professeur Ghezali distingue quant à lui l'intégration territoriale, l'intégration institutionnelle et l'intégration des normes juridiques<sup>244</sup>. Au-delà de ces différentes approches, la définition proposée par le professeur Prieur dans le cadre du modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières reste à ce jour la plus complète et la plus synthétique : « on entend par “gestion intégrée” l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages. La mise en place d'une gestion intégrée des zones côtières exige la création d'instruments institutionnels et normatifs assurant une participation des acteurs et la coordination des objectifs, des politiques et des actions, à la fois sur le plan territorial et décisionnel. La gestion intégrée de la zone côtière impose de traiter les problèmes non pas au coup par coup mais de façon globale et en tenant compte de l'interaction entre tous les éléments qui composent l'environnement<sup>245</sup> ». Or, ces nouvelles exigences de gestion des zones côtières rendent particulièrement complexe l'appréhension de cette problématique par le droit international (2).

---

<sup>243</sup> CICIN-SAIN (B), KNECHT (R), *Integrated coastal and ocean management : concepts and practices*, Island Press, Washington, 1998, pp.43-46.

<sup>244</sup> GHEZALI (M), « Rapport général : statut des espaces littoraux », RJE, N° spécial, 2001, pp.21-26.

<sup>245</sup> Conseil de l'Europe, *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières*, Sauvegarde de la nature N°101, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, article 2.

## **-2- La gestion intégrée des zones côtières : un concept difficilement saisissable par le droit international.**

-69- Le littoral doit aujourd'hui être appréhendé comme un système complexe dans lequel interagissent de façon permanente des éléments à la fois biologiques, physiques, sociaux. Cette approche conduit à exclure les seules politiques sectorielles et à s'appuyer à l'inverse sur une démarche globale, intégrant l'ensemble des composantes et des interactions de ce système. Le droit doit donc être au service de cette nouvelle méthodologie de gestion des zones côtières et en organiser la stratégie. Or, si les littoraux de la planète rencontrent des difficultés souvent identiques, il n'existe aucune méthodologie universelle de gestion intégrée. Les approches varient en effet en fonction du contexte historique, culturel, économique ainsi que des conditions naturelles et des problèmes physiques rencontrés dans la zone cible : « il n'y a pas une solution pour tous les cas, car les différents types côtiers et les degrés variés de dynamisme que l'on trouve dans le système indiquent que chaque région appelle son approche particulière : il n'existe pas de moule universel<sup>246</sup> ». Ceci conforte notre conviction selon laquelle la gestion intégrée s'inscrit parfaitement dans la théorie systémique : il s'agit en effet d'appréhender chaque système, par définition unique, en fonction de ses propres caractéristiques et en se fondant sur une démarche globale. De ce fait, la gestion intégrée, « par définition multi-échelle et multidisciplinaire<sup>247</sup> », ne constitue pas « un outil universel, applicable de la même façon à toutes les mers (...) <sup>248</sup> ». Il s'agit là d'un obstacle majeur à la prise en compte du concept par le droit international. L'absence de définition univoque, la pluralité des approches possibles, la multidisciplinarité sous-tendant la démarche rendent en effet périlleuse la rédaction d'un texte de droit international comportant des dispositions juridiques contraignantes uniformément applicables sur l'ensemble des littoraux du globe. Comme le note le professeur Tanguy, « la norme juridique (interne) ne peut échapper à la complexité du

---

<sup>246</sup> Firn Crichton Roberts Limited et Graduate school of environmental studies, Une évaluation des coûts et des bénéfices socio-économiques de la gestion intégrée des zones côtières, Rapport à l'attention de la Commission européenne, University of Strathclyde, Glasgow, 2000, p.9 (Document disponible sur le site Internet <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>).

<sup>247</sup> GACHELIN (C), « L'aménagement intégré, alternative nécessaire pour l'aménagement des littoraux » in DAUVIN (J-C) (Coord.), Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel, Patrimoines naturels, 57, 2002, p.246.

<sup>248</sup> PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, p.ii.

système littoral<sup>249</sup> ». Dès lors, comment la norme juridique internationale pourrait-elle saisir de manière pertinente les complexités des systèmes littoraux mondiaux ?

-70- De plus, si les théoriciens n'apportent que peu de précisions sur la manière dont le droit peut contribuer à la mise en œuvre de la GIZC<sup>250</sup>, il reste que ce concept relève d'abord et avant tout de disciplines traditionnellement régies par les droits internes : l'urbanisme, la domanialité publique, le droit administratif ne constituent pas le cadre traditionnel de la coopération juridique internationale. Ces champs disciplinaires évoluent ainsi en dehors de toute contrainte supra-étatique et les mouvements les plus récents du droit international ne laissent selon nous présager aucun changement majeur sur ce point. La recherche d'un consensus à échelle globale semble donc un exercice à la fois impossible et inopportun.

-71- Ainsi, la zone côtière reste-t-elle traditionnellement réglementée de manière fragmentaire par le droit international qui ne régit jamais cet espace de manière spécifique et dans toute sa complexité : tantôt la zone côtière bénéficie, de manière incidente, des protections établies par un texte de portée, matérielle ou géographique, plus large<sup>251</sup>, tantôt une activité<sup>252</sup>, un milieu<sup>253</sup> ou une espèce<sup>254</sup> propre à cet espace se trouve réglementé de manière sectorielle : aucune convention internationale de portée juridique contraignante n'appréhende donc l'espace littoral de manière spécifique et globale. À cet égard, le droit international est à l'image de la majorité des droits internes. Comme l'observe le professeur Prieur, « les zones côtières sont pour la plupart protégées par un ensemble de dispositions législatives et réglementaires qui, soit concernent l'ensemble du territoire et sont alors souvent peu ou mal adaptées aux données spécifiques de l'écologie du littoral, soit ont été spécialement adaptées pour s'appliquer sur le littoral mais résultent d'une

---

<sup>249</sup> TANGUY (Y), « La loi Littoral en questions. Entre simplismes et complexité », AJDA, 2005, p.356.

<sup>250</sup> BECKMAN (R), COLEMAN (B), « Integrated coastal management : the role of law and lawyers », IJMCL, Volume 14, 1999, p.496.

<sup>251</sup> Convention sur la diversité biologique, adoptée le 5 juin 1992 et en vigueur depuis le 30 décembre 1993.

<sup>252</sup> La pêche ou le transport de marchandises par mer par exemple.

<sup>253</sup> Convention relative aux zones humides d'importance internationale, signée à Ramsar (Iran) le 2 février 1971 et en vigueur depuis le 21 décembre 1975.

<sup>254</sup> Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), adoptée à Washington le 3 mars 1973, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1975 et amendée à Bonn le 22 juin 1979.

politique du coup par coup, sans réflexion ni coordination avec d'autres normes<sup>255</sup> ». Ainsi, dès lors que la zone côtière est envisagée dans l'ensemble de ces composantes, le droit international reste un droit mou, définissant des objectifs, décrivant des procédures plutôt que d'imposer un processus unique et des dispositions juridiques particulières : le chapitre 17 de l'Agenda 21 l'illustre parfaitement.

-72- Pour des raisons liées à la nature de la zone côtière et aux exigences de gestion intégrée, l'échelle internationale ne semble donc pas adaptée pour régir l'espace littoral dans l'ensemble de ses composantes et définir ainsi des modalités de gestion rationnelle uniformément applicable à l'ensemble des littoraux du globe. La prise en considération des spécificités locales par le recours à un traitement juridique régional semble alors beaucoup plus pertinente (Section II).

---

<sup>255</sup> PRIEUR (M), « Le droit applicable aux zones côtières, rives fluviales et lacustres », Étude présentée par la délégation de la France pour la 4<sup>e</sup> Conférence ministérielle européenne sur l'environnement (Athènes, 25-27 avril 1984), Conseil de l'Europe, Strasbourg, MEN 4 (83) 3, 1984.

## **- Section II - L'intérêt d'un traitement juridique régional de l'espace littoral.**

-73- En 1974, le Conseil d'administration du PNUE lance son programme de protection pour les mers régionales, invitant à une régionalisation du droit international de l'environnement marin. Aujourd'hui, près de cent quarante États participent au programme à travers treize plans d'action<sup>256</sup>. Grâce à la pression du droit international (§1), ces systèmes sont aujourd'hui, à des degrés variables, ouverts sur les zones côtières (§2).

### **-§1- Une approche recommandée par le droit international.**

-74- La protection régionale de l'environnement littoral par une gestion intégrée constitue une approche expressément formulée par nombre d'instruments de droit international de l'environnement (A) et s'inscrivant parfaitement dans les principes fondamentaux du droit de la mer (B).

#### **-A- Une approche expressément formulée par le droit international de l'environnement.**

-75- Des fondements juridiques à une mise en œuvre régionale de la GIZC peuvent être dégagés de l'étude de nombreux textes de droit international de l'environnement parmi lesquels les déclarations et plans d'action relatifs à l'environnement et au développement durable (1), la Convention de Ramsar sur les zones humides (2), la Convention sur la diversité biologique (3), la Convention sur les changements climatiques (4), le Programme d'action pour les petits États insulaires en développement (5) et le Programme mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres (6).

---

<sup>256</sup> Ces plans d'action concernent : l'Afrique de l'Est, l'Afrique occidentale et centrale, l'Asie de l'Est, l'Asie du Sud, les Caraïbes, le golfe arabo-persique, la mer Méditerranée, la mer Noire, la mer Rouge et le golfe d'Aden, le Pacifique du Nord-Est, le Pacifique du Nord-Ouest, le Pacifique Sud et le Pacifique du Sud-Est. Un Plan d'action pour l'Atlantique du Sud-Ouest est par ailleurs en cours d'élaboration : PNUE, Les mers régionales, une stratégie de survie pour nos océans et nos côtes, PNUE, Octobre 2000, p.23.

## **-1- Les déclarations et plans d'action relatifs à l'environnement et au développement durable.**

-76- La Conférence de Stockholm de 1972 recommandait déjà l'organisation d'une deuxième conférence des Nations Unies sur l'environnement<sup>257</sup>. Après sa convocation par l'Assemblée générale de l'ONU<sup>258</sup>, quatre réunions de travail sont organisées afin de préparer la rencontre. La Conférence réunit à Rio de Janeiro (Brésil) du 3 au 14 juin 1992 les représentants de cent soixante-douze États dont cent seize Chefs d'État<sup>259</sup>. Plusieurs textes y sont alors adoptés parmi lesquels une Déclaration de principes généraux et un programme d'action (Action 21)<sup>260</sup>.

---

<sup>257</sup> Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, Stockholm, 5-16 juin 1992, A/CONF.48/14.

<sup>258</sup> Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/44/228 du 22 décembre 1989, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.

<sup>259</sup> Le nombre de personnes présentes lors de la Conférence diffère selon les auteurs : 40.000 personnes selon KISS (A), DOUMBE-BILLE (S), « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement », AFDI, 1992, p.830, 30.000 selon CORCELLE (G), « 20 ans après Stockholm : la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement : point de départ ou aboutissement ? », Revue du marché commun et de l'Union européenne, 1993, p.107. De même, le nombre d'États représentés varie d'un auteur à l'autre : 172 selon KISS (A), DOUMBE-BILLE (S), « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement », AFDI, 1992, p.830, 176 selon CORCELLE (G), « 20 ans après Stockholm : la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement : point de départ ou aboutissement ? », Revue du marché commun et de l'Union européenne, 1993, p.112, et 178 selon ANTOINE (S), BARRERE (M), VERBRUGGE (G) (Coord.), La Planète Terre entre nos mains. Guide pour la mise en œuvre des engagements du Sommet planète Terre, La Documentation française, 1994, p.45.

<sup>260</sup> La Conférence voit en effet l'adoption de plusieurs textes : une Déclaration de principes généraux, un Programme d'action, une Convention sur les changements climatiques, une Convention sur la diversité biologique et une Déclaration sur la forêt. Le thème de la forêt a certainement été le plus controversé de la Conférence. Initialement, les États occidentaux, au premier rang desquels les États-Unis, le Canada et l'Allemagne, souhaitaient l'adoption d'une Convention internationale contraignante sur les forêts tropicales. Face au refus catégorique de la Malaisie, premier exportateur de bois tropical et soutenue par l'ensemble des pays en voie de développement, les négociations se sont finalement orientées vers l'objectif, plus modeste, d'une déclaration centrée, non pas sur le thème particulier des forêts tropicales, mais sur tous les types de forêts : « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts ». Sur la conférence et les textes adoptés, voir notamment : CORCELLE (G), « 20 ans après Stockholm : la Conférence des Nations Unies de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement : point de départ ou aboutissement ? », Revue du marché commun et de l'Union européenne, N°365, 1993, pp.107-135 ; DOUMBE-BILLE (S), « Évolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du développement », RJE, 1/1993, pp.31-44 ; KAMTO (M), « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement », RJE, 1/1993, pp.11-21 ; KISS (A), « Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro », RJE, 1/1993, pp.45-74 ; PALLEMAERTS (M), « La Conférence de Rio : grandeur ou décadence du droit international de l'environnement », Revue belge de droit international, 1995, pp.208-223 ; PIETTE (J), « Évolution institutionnelle et modes d'intervention du droit international de l'environnement et du développement », RJE, 1/1993, pp.5-9 ; PRIEUR (M), « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », RJE, 1/1993, pp.23-30.

-77- La Déclaration de Rio est un texte général à vocation universelle destiné à orienter l'action des États en matière de protection de l'environnement. Le développement durable, concept clef de la déclaration<sup>261</sup>, révèle l'influence des pays en voie de développement dans l'élaboration du texte<sup>262</sup>. S'il est reconnu aux États le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources<sup>263</sup>, les politiques de développement doivent néanmoins être conduites de manière à satisfaire «équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures<sup>264</sup>». À ce titre, la Déclaration mentionne expressément la nécessité d'une intégration de l'environnement dans les politiques de développement<sup>265</sup> et la priorité spéciale devant être accordée aux besoins particuliers des États en développement<sup>266</sup>.

-78- La Déclaration n'est pas juridiquement contraignante « mais le fait que sa négociation ait été extrêmement politisée témoigne de son importance pour la communauté internationale<sup>267</sup> ». D'application universelle, les principes énoncés doivent être mis en œuvre dans tous les secteurs de l'environnement et dans toutes les composantes de la biosphère. Certains principes peuvent ainsi trouver à s'appliquer dans la zone côtière de manière pertinente : c'est le cas de la coopération internationale<sup>268</sup>, de l'application du principe de précaution<sup>269</sup> et de la participation des citoyens aux processus décisionnels<sup>270</sup>.

---

<sup>261</sup> Le terme « développement durable » se trouve expressément mentionné à douze reprises : principes 1, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 20, 21, 22, 24 et 27.

<sup>262</sup> La référence aux pays en voie de développement est en effet largement plus explicite que dans la Déclaration de Stockholm « du fait, sans nul doute, de l'éclairage fort mis sur le développement plus que sur l'environnement » : ANTOINE (S), BARRERE (M), VERBRUGGE (G) (Coord.), *La Planète Terre entre nos mains. Guide pour la mise en œuvre des engagements du Sommet planète Terre*, La Documentation française, 1994, p.51. À nos yeux, le principe 5 est le plus significatif de l'attention particulière accordée à ces États. Celui-ci dispose que « tous les États et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde ».

<sup>263</sup> Avec l'interdiction de la pollution transfrontalière, il s'agit du seul principe que l'on retrouve exprimé de manière quasi identique à Stockholm (principe 21) et à Rio (principe 2).

<sup>264</sup> Principe 3.

<sup>265</sup> Principe 4.

<sup>266</sup> Principe 6.

<sup>267</sup> DOMMEN (C), CULLET (P) (Eds.), *Droit international de l'environnement*, Kluwer Law International, 1998, p.12.

<sup>268</sup> Principes 9, 12, 13, 14, 19 et 27.

<sup>269</sup> Principe 15.

<sup>270</sup> Principe 10.



-79- Composé de quarante chapitres destinés à mettre en œuvre les principes énoncés par la Déclaration<sup>271</sup>, le programme d'action - couramment désigné Agenda 21 - réclame un changement décisif dans la conduite des politiques de développement et de protection de l'environnement, fixant plusieurs objectifs à atteindre en vue d'un développement durable. L'ensemble des thématiques ayant un lien avec ces politiques est appréhendé, de la lutte contre la pauvreté<sup>272</sup> à la modification des modes de consommation<sup>273</sup>, de la protection de l'atmosphère<sup>274</sup> à la gestion rationnelle des déchets<sup>275</sup>... Un chapitre particulier est en outre consacré à la protection des océans, des mers, des zones côtières et de leurs ressources biologiques<sup>276</sup>.

-80- Observant le poids démographique considérable affectant les zones côtières<sup>277</sup> et l'inefficacité des stratégies actuelles quant à leur gestion rationnelle<sup>278</sup>, l'Agenda 21 insiste sur la nécessité d'une gestion intégrée de ces espaces<sup>279</sup>. À cette fin, il recommande la surveillance et l'observation de la zone côtière<sup>280</sup>, la mise en œuvre de programmes de gestion intégrée<sup>281</sup> et la préservation de la diversité biologique de ces milieux<sup>282</sup>. Plus précisément, est encouragée la coopération en matière de gestion intégrée des zones côtières et ce, notamment, « à l'intérieur d'un cadre régional<sup>283</sup> ». Une telle disposition justifie ainsi le développement d'actions régionales pour la préservation et la gestion rationnelle des milieux littoraux. De même, ces initiatives répondent à une disposition du chapitre 8 recommandant l'adoption de « méthodes intégrées de développement durable à l'échelon régional<sup>284</sup> ». Ainsi certaines dispositions de l'Agenda 21 invitent-elles à une mise en œuvre régionale de la GIZC. La Conférence de Rio, et particulièrement le chapitre

---

<sup>271</sup> Ces chapitres sont répartis en quatre sections : Dimension économique et sociale, Conservation et gestion des ressources aux fins du développement, Renforcement du rôle des principaux groupes, Moyens d'exécution.

<sup>272</sup> Chapitre 3.

<sup>273</sup> Chapitre 4.

<sup>274</sup> Chapitre 9.

<sup>275</sup> Chapitres 20, 21 et 22.

<sup>276</sup> Chapitre 17 : « Protection des océans et de toutes les mers - y compris les mers fermées et semi-fermées - et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques ».

<sup>277</sup> Point 17.3.

<sup>278</sup> Point 17.4.

<sup>279</sup> Point 17.1.a.

<sup>280</sup> Points 17.6.c, g et 17.8.

<sup>281</sup> Point 17.6.b.

<sup>282</sup> Point 17.7.

<sup>283</sup> Point 17.10.

<sup>284</sup> Chapitre 8, point 8.5.e.

17 de l'Agenda 21, ont donc permis de donner « une légitimité politique au concept de GIZC<sup>285</sup> » et de souligner l'intérêt de son application à échelle régionale.

-81- Dix ans plus tard à Johannesburg, le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable<sup>286</sup> rappellera la nécessité d'appliquer le chapitre 17 de l'Agenda 21<sup>287</sup>. Au-delà, le programme adopté recommandera l'application d'une « gestion intégrée (...) des océans et des côtes<sup>288</sup> », suggérant pour ce faire l'élaboration de « programmes d'actions régionaux<sup>289</sup> ». La conduite d'une politique régionale de GIZC constitue donc une mise en œuvre des engagements souscrits par la communauté internationale, tant à Rio qu'à Johannesburg.

## **-2- La Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale.**

-82- Les zones humides désignent tout élément du continuum reliant l'environnement aquatique à l'environnement terrestre<sup>290</sup>. Espaces de transition, ces milieux se caractérisent par une importante diversité géographique : les zones humides bordent ainsi les eaux courantes - sources, ruisseaux, fleuves... - les eaux stagnantes - mares, étangs, lacs... - et se rencontrent également en zone littorale. D'un point de vue écologique, on distingue douze types de zones humides parmi lesquels quatre concernent directement la zone côtière : les baies rocheuses, les baies et estuaires moyens plats, les grands estuaires, les lagunes et marais côtiers<sup>291</sup>. Sur le plan linguistique, ces milieux font l'objet d'une diversité terminologique impressionnante. Aux termes usuels de marais, marécage, prairie humide, fondrière ou tourbier, s'ajoutent des expressions locales telles que fagne dans les

<sup>285</sup> KALAORA (B), CHARLES (L), « Intervention sociologique et développement durable : le cas de la gestion intégrée des zones côtières », *Nature, sciences et sociétés*, Volume 8, N°2, 2000, p.31.

<sup>286</sup> Le Plan, ainsi que les autres résolutions adoptées, sont disponibles dans le Rapport du Sommet mondial pour le développement durable Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août - 4 septembre 2002, A/CONF.199/20.

<sup>287</sup> Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, Point 30-b.

<sup>288</sup> Point 30-e.

<sup>289</sup> Point 33-c.

<sup>290</sup> TURNER (RK), « Défaillances des politiques dans la gestion des zones humides » in *Les défaillances du marché et des gouvernements dans la gestion de l'environnement. Les zones humides et les forêts*, OCDE, 1992, p.9.

<sup>291</sup> BERNARD (P), Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat général du plan, *Les zones humides, Rapport d'évaluation*, La Documentation française, 1994, pp.57-59. D'autres classifications sont possibles, comme celle qui recense quatre grands types de zones humides : les vallées alluviales, les zones humides de plaine intérieure, les massifs riches en tourbière situés en montagne et les zones humides littorales : PIPARD (D), « Les zones humides », *Revue Générale des Collectivités Territoriales*, 2001, p.749.

Ardennes, gâtine en Vendée, marigot dans les pays tropicaux<sup>292</sup>. En zones littorales, on parlera de marenne<sup>293</sup>, marais salants<sup>294</sup>, saline<sup>295</sup>, vasière<sup>296</sup>, slikke<sup>297</sup>, schorre<sup>298</sup>, lagune<sup>299</sup>, mangrove<sup>300</sup>... L'ensemble de ces termes désigne un milieu particulièrement riche du point de vue écologique dont la perception négative a conduit, depuis la Rome antique jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, à une politique systématique de destruction organisée par le pouvoir central lui-même. Ainsi, en France, l'Édit royal du 8 avril 1599 énonçant une obligation générale de dessèchement des marais constitue la première étape d'une politique d'élimination des zones humides largement relayée par les souverains successifs<sup>301</sup>. Ce phénomène, qui se développe dans diverses régions du monde, s'estompera dans le courant du XIX<sup>e</sup><sup>302</sup> pour laisser place à une exploitation économique de ces espaces, très souvent nuisible aux équilibres naturels<sup>303</sup>. Ainsi, les politiques d'assainissement puis de conquête des zones humides ont-elles conduit à une forte altération de ces milieux<sup>304</sup>. Pourtant, les

<sup>292</sup> BERNARD (P), Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat général du plan, Les zones humides, Rapport d'évaluation, La Documentation française, 1994, p.52.

<sup>293</sup> La marenne est une zone marécageuse de bord de mer. Ce terme désigne également une région côtière italienne située sur la côte tyrrhénienne de la Toscane, longtemps marécageuse avant d'être transformée en zone agricole.

<sup>294</sup> Ensemble de bassins peu profonds aménagés sur le littoral afin d'obtenir du sel grâce au phénomène d'évaporation de l'eau de mer.

<sup>295</sup> On emploie à tort le terme saline pour désigner un marais salant. La saline désigne en réalité un établissement industriel dans lequel est produit du sel par évaporation de l'eau de mer et ce, grâce à un chauffage artificiel.

<sup>296</sup> La vasière est à la fois un endroit vaseux au fond d'un estuaire et, dans les marais salants, le premier réservoir où arrive l'eau de mer.

<sup>297</sup> Une slikke désigne la vase salée des rivages maritimes, recouverte par la mer à chaque marée.

<sup>298</sup> Schorre est un terme synonyme de pré-salé, prairie établie sur un territoire conquis sur la mer, recouvert seulement lors des grandes marées et présentant une végétation dense, particulièrement résistante au sel.

<sup>299</sup> Mot qui désigna d'abord la situation géographique de la ville de Venise et qui vient du latin « lacuna », mare. La lagune est une étendue d'eau de mer ou saumâtre formant un étang ou un bras de mer entre la terre ferme et un cordon littoral.

<sup>300</sup> Les mangroves sont des forêts aquatiques des côtes tropicales, principalement composées de palétuviers et localisées dans la zone de balancement des marées au sein des baies et des estuaires.

<sup>301</sup> Nous ne reviendrons pas sur ce point, largement étudié : BERNARD (P), Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat général du plan, Les zones humides, Rapport d'évaluation, La Documentation française, 1994, pp.33-43 ; LE CORRE (L), « Protection et gestion des zones humides », Jurisclasseur Environnement, Volume II, Fascicule 135 ; ROMI (R), Les espaces humides. Le droit entre protection et exploitation des territoires, L'Harmattan, 1992, pp.7-9 ; SCARWELL (H), FRANCHIMME (M), « Autour des zones humides : espaces productifs d'hier et conflits d'aujourd'hui », Vertigo – La revue en sciences de l'environnement, 2005, Volume 6, N°1, pp.117-127.

<sup>302</sup> Il est intéressant de noter que la mer et ses rivages bénéficiaient d'une perception tout autant négative qui s'estompe de la même manière à partir du milieu du XVIII<sup>e</sup> et jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle : voir supra 21-23.

<sup>303</sup> Parmi les activités économiques liées aux zones humides, citons notamment la production de sel, de poissons, l'élevage de bovins...

<sup>304</sup> Quelques chiffres suffisent à l'illustrer. Depuis l'arrivée des premiers colons, 54% de la surface totale des zones humides nord-américaines a disparu. En Écosse et dans le Nord de l'Angleterre, la surface occupée par les zones humides a chuté de 87% entre 1850 et 1978. Entre 1950 et 1984, 20.000 hectares de marais salants de la région de la mer de Wadden ont été détruits. En Afrique et en Asie, la mangrove est en voie de disparition rapide ; ainsi, aux Philippines, on estime qu'entre 1960 et 1980, elle a perdu 67 % de sa surface.

qualités écologiques de ces écosystèmes sont considérables. Les zones humides contribuent à une régularisation des ressources en eau : possédant une importante capacité de stockage, elles aident à la prévention des inondations et concourent au renforcement des débits d'étiage. Elles participent par ailleurs à l'autoépuration, à l'amélioration de la qualité des eaux, à la protection des sols, à la stabilisation des microclimats<sup>305</sup>. Deuxième plus forte production de biomasse après la forêt équatoriale, les zones humides sont par ailleurs sources d'une exceptionnelle biodiversité et constituent elles-mêmes un patrimoine biologique et paysager<sup>306</sup>.

-83- La prise de conscience de leurs qualités et de leur raréfaction intervient à partir de 1960. À cette date, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), le Bureau international de la recherche sur la sauvagine<sup>307</sup> et le Conseil international pour la préservation des oiseaux<sup>308</sup> s'associent pour lancer le programme « MAR<sup>309</sup> » visant la préservation des zones humides. Une première conférence se tient en 1962 aux Saintes-Maries-de-la-Mer et recommande la tenue d'une liste de zones humides d'importance internationale devant servir de support à l'élaboration d'une convention internationale. Le projet est lancé. S'ensuivront au cours des années 1960 d'autres conférences<sup>310</sup> jusqu'à celle de Ramsar (Iran), en 1971, au cours de laquelle dix-huit États signent la Convention relative aux zones humides d'importance internationale<sup>311</sup>.

---

En Méditerranée, 73% des marais du nord de la Grèce ont été comblés depuis 1930. De même, en Espagne, 60% des zones humides originelles ont disparu. La France, quant à elle, a perdu en un siècle un tiers de ses zones humides, espace qui ne représente plus aujourd'hui que 4% du territoire national. En Italie enfin, la surface des zones humides a évolué de 700.000 hectares en 1900 à 100.000 en 1994.

<sup>305</sup> BERNARD (P), Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat général du plan, Les zones humides, Rapport d'évaluation, La Documentation française, 1994, pp.63-64.

<sup>306</sup> En France, plus de 50% des espèces d'oiseaux dépendent des zones humides et 30% des espèces végétales remarquables et menacées vivent dans ce milieu.

<sup>307</sup> Appelé depuis 1971 Bureau international de la recherche sur les oiseaux d'eau.

<sup>308</sup> Appelé aujourd'hui Birdlife International.

<sup>309</sup> MAR représente les trois premières lettres du mot désignant ce type de biotope en anglais (marsh), en espagnol (marisma), en français (marais) et en italien (maremma).

<sup>310</sup> DE KLEMM (C), CRETAUX (I), L'évolution juridique de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats d'oiseaux d'eau, Bureau de la Convention de Ramsar, Gland, 1995, 224p.

<sup>311</sup> Entrée en vigueur le 21 décembre 1975, la Convention a été amendée par le protocole de Paris du 3 décembre 1982, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1986, et par les amendements de Regina du 28 mai 1987, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 1994. Au 1<sup>er</sup> mai 2007, 154 États sont parties à la Convention. Alors que la France était l'un des pionniers dans l'élaboration du texte, elle ne le ratifiera qu'en 1986 en inscrivant la Camargue (85.000 ha) comme première zone humide française d'intérêt international : Décret N°87-126 du 20 janvier 1987 portant publication du protocole en vue d'amender la Convention relative aux zones humides d'importance particulière comme habitats de la sauvagine (ensemble une annexe), fait à Paris le 3 décembre 1982, JO du 26 février 1987. Depuis, d'autres espaces littoraux ont été inscrits sur cette liste, en baie de somme (17.000 ha), en baie du Mont-Saint-Michel (62.000 ha), dans la baie des Veys (35.000 ha), dans le

-84- L'objectif de la Convention est de protéger l'habitat tout autant que les espèces qui en dépendent<sup>312</sup>. Les zones humides sont ainsi considérées comme une « ressource de grande valeur économique, culturelle, scientifique et récréative, dont la disparition serait irréparable<sup>313</sup> ». Dans le but de les conserver et de les utiliser de manière rationnelle<sup>314</sup>, chaque État signataire doit « désigner les zones humides appropriées de son territoire à inclure dans la Liste des zones humides d'importance internationale<sup>315</sup> ». La Convention ne donne que peu d'indications sur la notion d' « importance internationale », se contentant d'énumérer certains éléments pouvant fonder l'inscription, comme l'intérêt « écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique<sup>316</sup> ». Ces critères ont par la suite été précisés et fondés notamment sur l'originalité de l'écosystème, l'existence d'espèces vulnérables ou importantes pour le maintien de la diversité biologique, la présence habituelle de plus de vingt mille oiseaux d'eaux<sup>317</sup>... Les zones humides, inscrites ou non sur la Liste, doivent faire l'objet de mesures de conservation, notamment par leur classement en réserves naturelles<sup>318</sup>. La Convention prévoit par ailleurs une coopération entre les Parties contractantes en matière d'échange d'informations<sup>319</sup> et de coordination des politiques et ce, particulièrement lorsqu'une zone humide s'étend sur les territoires de plus d'une Partie contractante ou lorsqu'un bassin hydrographique est partagé par plusieurs États<sup>320</sup>.

-85- Aux fins de la Convention, les zones humides sont définies comme « des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des

---

Golfe du Morbihan (23.000 ha), dans les marais salants de Guérande (5.000 ha), autour de l'étang de Biguglia en Corse (1.450 ha) ou près des étangs de la Narbonnaise en Languedoc Roussillon. Aujourd'hui sont inscrits sur la Liste près de 1.650 sites occupant une superficie totale de plus 145.000.000 hectares. Le bureau de la Convention est géré par l'UICN. Le Comité, qui assure le suivi des activités entre deux conférences, est composé de représentants de neuf Parties.

<sup>312</sup> Initialement, la protection était accordée aux « sauvagines » - les oiseaux dépendant écologiquement des zones humides - terme remplacé par « oiseaux d'eaux » par le protocole de Paris de 1982 : la Convention s'intitule donc depuis lors Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau.

<sup>313</sup> Préambule de la Convention.

<sup>314</sup> Article 3-1.

<sup>315</sup> Article 2-1.

<sup>316</sup> Article 2-2.

<sup>317</sup> Ramsar COP 7, Résolution VII.11, Cadre stratégique et lignes directrices pour orienter l'évolution de la Liste des zones humides d'importance internationale, San José, Costa Rica, mai 1999.

<sup>318</sup> Article 4-1.

<sup>319</sup> Article 4-3.

<sup>320</sup> Article 5.

étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres<sup>321</sup> ». En matière de zones humides littorales, l'article 2-2 va au-delà de l'étendue d'eau marine n'excédant pas six mètres en précisant que les sites Ramsar pourront « inclure des zones de rives ou de côtes adjacentes à la zone humide et des îles ou des étendues d'eau marine d'une profondeur supérieure à six mètres à marée basse ». Une large partie de la zone côtière, dans ses composantes terrestre et marine, entre donc dans le champ d'application de la Convention. Ainsi, la protection établie par la Convention de Ramsar couvre-t-elle les écosystèmes côtiers et marins tout autant que les écosystèmes intérieurs.

-86- La Convention de Ramsar ne pouvait occulter les zones humides côtières tant ces sites ont une importance considérable, d'un point de vue qualitatif comme quantitatif<sup>322</sup>. Les Parties ont aujourd'hui largement relié les problématiques de protection des zones humides côtières et de GIZC<sup>323</sup>. En témoigne la priorité donnée par le Plan stratégique Ramsar 2003-2008 à l'inscription de sites « côtiers et marins<sup>324</sup> ». En intégrant les zones humides côtières dans leur champ d'intervention, les initiatives régionales de protection des zones côtières peuvent donc s'inscrire dans le cadre de la Convention de Ramsar et de ses orientations les plus récentes.

### **-3- La Convention sur la diversité biologique.**

-87- Adoptée officiellement à Nairobi le 22 mai 1992 et ouverte à signature lors du Sommet de Rio, la Convention sur la diversité biologique (CDB) se caractérise par un champ d'application extrêmement vaste. D'un point de vue matériel, le texte s'attache, non plus à une protection particulière de certaines espèces ou milieux, mais à la protection de la diversité de la vie, c'est à dire « la variabilité des organismes vivants de toute origine<sup>325</sup> ». De même, son champ d'action est étendu aux biotechnologies, à l'accès aux ressources

---

<sup>321</sup> Article 1-1.

<sup>322</sup> Un tiers des zones humides européennes se trouvent ainsi sur le littoral : RINALDI (A), « Il buon governo dei sistemi costieri », Parchi, N°43, 2004.

<sup>323</sup> Ramsar COP 8, Résolution VIII.4, Principes et lignes directrices pour inscrire les questions relatives aux zones humides dans la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), Valence, Espagne, novembre 2002, Annexe, point 14.

<sup>324</sup> Ramsar COP 8, Résolution VIII.25, Le Plan stratégique Ramsar 2003-2008, point 10.1.3, Valence, Espagne, novembre 2002. Cette orientation a été confirmée lors de la neuvième réunion ordinaire des Parties contractantes, organisée à Kampala (Ouganda) en novembre 2005 : Ramsar, COP 9, 9<sup>e</sup> Session de la Conférence des Parties à la Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971), Rapport de la Conférence, Kampala, Ouganda, 8-15 novembre 2005, 56p.

<sup>325</sup> Article 2.

génétiques, aux droits de propriété industrielle et au partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques. Le texte a enfin trouvé un écho considérable puisque cent quatre-vingt-dix États sont à ce jour parties à la Convention<sup>326</sup>.

-88- La Convention ne fait aucune distinction quant aux écosystèmes terrestres et marins. Parmi les obligations énoncées, les États parties doivent notamment restaurer les écosystèmes dégradés et favoriser la reconstitution des espèces<sup>327</sup>. Une telle disposition peut trouver à s'appliquer en zone côtière, espace souvent altéré par les pressions anthropiques ; en témoignent les politiques de restauration des dunes côtières ou de réimplantation d'herbiers de Posidonie menées en Méditerranée française<sup>328</sup>. Plus largement, les décisions adoptées au cours des années 1990 dans le cadre de la Conférence des Parties (COP) n'ont cessé de souligner l'importance de la biodiversité marine et côtière, encourageant la mise en œuvre de la GIZC.

-89- Ainsi, dès 1994, l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques érige « la gestion intégrée des zones marines et côtières comme (...) le cadre le plus approprié pour traiter de l'impact de l'activité humaine sur la diversité biologique marine et côtière<sup>329</sup> », reconnaissant l'importance des mesures, à échelle mondiale comme régionale, pour atténuer l'appauvrissement de la diversité biologique<sup>330</sup>. De même, la décision II/10 de 1995 « encourage la gestion intégrée des zones marines et côtières car ce type de gestion institue le cadre le plus approprié pour s'attaquer au problème de l'incidence des activités humaines sur la diversité biologique

---

<sup>326</sup> La Convention est entrée en vigueur le 30 décembre 1993 et le 29 septembre 1994 pour la France, après publication par le Décret N°95-140 du 6 février 1995 portant publication de la Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio de Janeiro le 22 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992, JO N°36 du 11 février 1995 p.2312. Elle a été complétée par le protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, adopté à Montréal le 29 janvier 2000, entré en vigueur le 11 septembre 2003 et publié par le Décret N°2003-889 du 12 septembre 2003 portant publication du protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, adopté à Montréal le 29 janvier 2000, JO N°226 du 18 septembre 2003 p.16012. 149 États sont à ce jour Parties au protocole. Pour une étude complète du texte, voir notamment : CORCELLE (G), « 20 ans après Stockholm : la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement : point de départ ou aboutissement ? », Revue du marché commun et de l'Union européenne, 1993, pp.120-121 ; HERMITTE (M-A), « La Convention sur la diversité biologique », AFDI, 1992, pp.844-870 ; LAVIEILLE (J-M), « La Convention sur la diversité biologique », Revue de droit rural, 2002, pp.430-435 ; MC CONNELL (F), The biodiversity Convention. A negotiating history, Kluwer Law International, 1996, 223p.

<sup>327</sup> Article 8, f.

<sup>328</sup> LOMBARD (P), « Implantation de Posidonies en Baie de Giens », Mer et Littoral, N°57, pp.22-25.

<sup>329</sup> CDB COP I, Recommandation I/8, Aspects scientifiques, techniques et technologiques de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique côtière et marine, Nassau, Bahamas, novembre - décembre 1994, UNEP/CDB/COP/2/5, point 6, a.

<sup>330</sup> Ibidem.

marine et côtière et favoriser la conservation et l'utilisation durable de cette diversité<sup>331</sup> ». À ce titre, les Parties invitent les secrétariats des accords régionaux pour la conservation du milieu marin « à examiner leurs programmes afin d'améliorer les mesures en vigueur et d'élaborer de nouvelles actions<sup>332</sup> ». L'adoption à échelle régionale d'instruments juridiques relatifs à la GIZC constituerait donc une amélioration du système normatif régional et s'inscrirait alors dans la démarche proposée en 1995 à Jakarta<sup>333</sup>.

-90- La décision IV/5 de mai 1998 contient par ailleurs un programme spécifique sur la diversité biologique du milieu marin et des zones côtières. « Ce programme de travail a pour objectif de faciliter l'application, aux niveaux national, régional et mondial, du mandat de Jakarta sur la diversité biologique marine et côtière<sup>334</sup> ». Le programme consacré à la GIZC souligne la nécessité de favoriser « aux niveaux sous-régional, régional ou mondial (...) la création d'instruments pour mettre au point des lignes directrices pour une gestion intégrée du milieu marin et des zones côtières<sup>335</sup> ». Lors de la réunion des Parties organisée à Kuala Lumpur en février 2004, le programme sera révisé afin de prendre en considération les évolutions des connaissances et les nouvelles priorités<sup>336</sup>. L'objectif général est désormais d'atteindre une réduction significative de la perte de diversité biologique marine et côtière pour 2010<sup>337</sup>. À cette fin, le programme souligne la nécessité d'entreprendre des actions pour la protection de l'environnement marin<sup>338</sup> en accordant une attention particulière aux mers fermées et semi-fermées<sup>339</sup>. La mise en œuvre régionale de la GIZC est donc particulièrement encouragée par la Convention et ses orientations récentes.

---

<sup>331</sup> CDB COP II, Décision II/10, Conservation et utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière, Jakarta, Indonésie, 4-17 novembre 1995, UNEP/CDB/COP/2/19, point 2.

<sup>332</sup> Ibidem, point 13.

<sup>333</sup> Le consensus dégagé lors de cette seconde conférence des Parties est connu sous le nom de « Mandat de Jakarta ».

<sup>334</sup> CDB COP IV, Décision IV/5 Conservation et utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière et programme de travail, Bratislava, Slovaquie, mai 1998, Annexe, A, 1.

<sup>335</sup> Ibidem, Élément du programme N°1, Objectif opérationnel 1.2, b.

<sup>336</sup> CDB COP VII, Décision VII-5 sur la biodiversité marine et côtière, Kuala Lumpur, Malaisie, février 2004.

<sup>337</sup> Ibidem.

<sup>338</sup> Ibidem.

<sup>339</sup> Ibidem. La huitième conférence des Parties, organisée en mars 2006, insistera une nouvelle fois sur l'exigence d'une mise en œuvre de la gestion intégrée de l'espace littoral : CDB COP VIII, Rapport de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique sur les travaux de sa huitième réunion, Curitiba, Brésil, 20-31 mars 2006, UNEP/CBD/COP/8/31, 409p.



#### **-4- La Convention sur les changements climatiques.**

-91- Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les travaux du physicien irlandais John Tyndall (1820-1893) ont démontré qu'une légère modification des constituants chimiques de l'atmosphère pouvait susciter des effets climatiques importants<sup>340</sup>. Plus tard, le prix Nobel de chimie Svante Arrhenius (1859-1927) établira le lien entre activités humaines, augmentation du taux de dioxyde de carbone et élévation des températures. Toutefois, si des études sont régulièrement publiées sur le sujet, la préoccupation internationale en matière de changements climatiques n'interviendra véritablement qu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. En 1988, l'Assemblée générale de l'ONU déclare que le changement climatique constitue « une préoccupation mondiale de l'humanité<sup>341</sup> ». En 1990, lors de la deuxième Conférence internationale sur le climat, l'Assemblée crée un Comité intergouvernemental de négociation pour une Convention cadre sur le changement climatique. Adoptée le 9 mai 1992 à New York et ouverte à la signature en juin à Rio, la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est entrée en vigueur le 22 mars 1994<sup>342</sup>.

---

<sup>340</sup> TYNDALL (J), *Heat Considered as a mode of motion*, 1861.

<sup>341</sup> Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/43/53 du 6 décembre 1988, Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures.

<sup>342</sup> En France, la Convention est publiée par le Décret N°94-501 du 20 juin 1994 portant publication de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, conclue à New York le 9 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992, JO N°143 du 22 juin 1994 p.8960 et entre en vigueur le 23 juin 1994. La Convention a été complétée par le protocole de Kyoto du 11 décembre 1997, auquel la France est partie depuis le 30 mai 2002, date du dépôt de son instrument de ratification. Aux termes de son article 25, le protocole entre en vigueur 3 mois après sa ratification par 55 États représentant 55% des émissions de gaz à effet de serre en 1990. Suite au dépôt par la Russie de son instrument de ratification le 16 novembre 2004, le protocole est entré en vigueur le 16 février 2005. Pour une étude de la Convention et du protocole, voir notamment : GOH (G), « The World trade organization, Kyoto and energy tax adjustments at the border », *Journal of world trade*, N°3, 2004, pp.395-423 ; GUPTA (J), *The climate change Convention and developing countries : from conflict to consensus ?*, Kluwer Academic Publisher, 1997, 249p ; KISS (A), BEURIER (J-P), *Droit international de l'environnement*, Pedone, 2<sup>e</sup> Édition, pp.227-231 ; LANG (W), SCHALLY (H), « La Convention cadre sur les changements climatiques : un élément du bilan normatif du Sommet de la Terre », *RGDIP*, 1993, pp.321-337 ; LANOY (L), « Le changement climatique et les permis d'émission négociables : analyse des dernières avancées et perspectives pour les entreprises », *Droit de l'environnement*, 2002, pp.65-70 ; LECLERC (S), « La Communauté européenne et le protocole de Kyoto sur les changements climatiques », *RJE*, 2001, pp.31-46 ; LONDON (C), « Nouveau millénaire, nouveaux impératifs environnementaux », *Droit de l'environnement*, N°98, 2002, p.129-134 ; LONDON (C), « Le protocole de Kyoto : innovation sur le plan du droit international en générale et du droit international de l'environnement en particulier », *LPA*, 15 octobre 2001, pp.4-10 ; MANSUX (V), « L'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre », *Environnement*, N°8-9, 2004, pp.7-13 ; ROMI (R), « Le protocole de Kyoto sur la protection de la couche d'ozone », *LPA*, 24 juin 1998, pp.9-13 ; ROUSSEAU (S), « De la liberté d'adaptation des entreprises face à la régulation juridique de leurs émissions de gaz à effet de serre », *Droit de l'environnement*, N°122, 2004, pp.191-193 ; SCOVAZZI (T), « L'entrata in vigore del protocollo di Kyoto », *RGA*, 2005, pp.177-183.

-92- Le préambule de la Convention souligne que les États ayant des zones côtières de faible élévation sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques. Les Parties se doivent donc de préparer « en coopération, des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières<sup>343</sup> ». Le développement d'initiatives de GIZC dans le cadre des systèmes de protection des mers régionales s'inscrit donc dans le cadre juridique établi par la Convention.

#### **-5- Le Programme d'action pour les petits États insulaires en développement.**

-93- En décembre 1992, l'Assemblée générale de l'ONU demandait la tenue de la Conférence de la Barbade sur recommandation du Sommet de la Terre<sup>344</sup>. On estimait qu'il s'agirait là de la première mise à l'épreuve du partenariat mondial formé au Sommet, en vertu duquel États industrialisés et en voie de développement convenaient de coopérer pour le développement durable. La Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement (PIED), organisée à Bridgetown (la Barbade) en 1994, conduit à l'adoption par cent onze États d'une Déclaration et d'un Programme d'action<sup>345</sup>. Dans le sillage des textes adoptés lors du Sommet de Rio<sup>346</sup>, ces instruments établissent des principes et stratégies destinés à protéger l'environnement fragile des petits États insulaires dont « la diversité biologique est l'une des plus menacée du monde<sup>347</sup> ».

-94- Le Programme d'action - dont le caractère global est tout à fait remarquable<sup>348</sup> - contient une section IV consacrée aux ressources côtières et marines. Le texte observe ainsi que « l'absence d'approche intégrée de la gestion des zones côtières et marines limite

---

<sup>343</sup> Article 4-1-e.

<sup>344</sup> Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/47/189 du 22 décembre 1992, Convocation d'une conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement.

<sup>345</sup> Rapport sur la Conférence globale sur le développement durable des petits États insulaires en développement, Bridgetown, La Barbade, 26 avril - 6 mai 1994, A/CONF.167/9.

<sup>346</sup> Le chapitre 17 de l'Agenda 21 contient un développement consacré au « développement durable des petits États insulaires ». L'article 17.127 engage la communauté internationale à adopter et appliquer des plans et programmes visant à faciliter le développement durable et l'utilisation de leurs ressources marines et côtières.

<sup>347</sup> Déclaration de la Barbade, Première partie, II.

<sup>348</sup> Les 15 sections du programme d'actions couvrent les principales problématiques environnementales actuelles : I. Changements climatiques et élévation du niveau de la mer, II. Catastrophes naturelles et écologiques, III. Gestion des déchets, IV. Ressources côtières et marines, V. Ressources en eau douce, VI. Ressources foncières, VII. Ressources énergétiques, VIII. Ressources touristiques, IX. Diversité biologique, X. Institutions nationales et capacités administratives, XI. Institutions régionales et coopération technique, XII. Transports et communications, XIII. Science et technologie, XIV. Mise en valeur des ressources humaines, XV. Mise en œuvre, suivi et examen.

l'efficacité des mesures de gestion passées et présentes<sup>349</sup> ». Au niveau national est donc préconisé le renforcement des « arrangements institutionnels, administratifs et législatifs » pertinents « en vue d'établir et d'appliquer (...) des stratégies de gestion intégrée des zones côtières<sup>350</sup> ». Au niveau régional, le programme insiste sur la nécessité de « mettre au point des méthodes de gestion intégrée des zones côtières qui soient adaptées aux besoins des petits États insulaires en développement<sup>351</sup> ». À cette fin, les systèmes de protection des mers régionales sont invités à aider « les petits États insulaires en développement à élaborer et à appliquer des plans intégrés de gestion des zones côtières<sup>352</sup> ». De nombreux PEID participent en effet à ces programmes régionaux, dans le Pacifique Sud (Îles Cook, Îles Fidji, Îles Marshal, Îles Salomon, Kiribati...), dans la région des Caraïbes (la Barbade, le Belize, la République dominicaine, Saint Vincent et les Grenadines...), en Afrique de l'Est (Comores, Maurice, Seychelles)... L'adoption d'un instrument juridique régional régissant la gestion du milieu côtier constituerait donc une mesure d'application du Plan d'action de la Barbade.

#### **-6- Le Programme mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres.**

-95- Il n'existe à ce jour aucune convention internationale régissant la lutte contre la pollution tellurique. Pourtant, « une action menée au niveau national (...) montre rapidement ses limites et ses insuffisances, dans la mesure où le milieu marin est indivisible et que la pollution est indifférente aux frontières juridiques (...). Par nature, le problème de la pollution marine d'origine tellurique est donc international<sup>353</sup> ». En 1983, le PNUE met en place un groupe de travail sur la protection de l'environnement marin : les principes directeurs de Montréal sont alors adoptés le 19 avril 1985 afin de « fournir une assistance aux gouvernements » dans l'élaboration de leurs « actions de lutte contre la

---

<sup>349</sup> Programme d'action de la Barbade, 26.

<sup>350</sup> Ibidem, 26-A-i.

<sup>351</sup> Ibidem, 26-B-ii.

<sup>352</sup> Ibidem, 26-C-v. La validité du Programme établi à la Barbade en 1994 a été réaffirmée en 2005 lors d'une réunion organisée à Maurice : PNUE, Réunion internationale d'examen de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, Port-Louis, Maurice 10-14 janvier 2005, A/CONF.207/L.6, Déclaration de Maurice, point 1 : « Réaffirmons la validité du Programme d'action de la Barbade comme cadre fondamental pour le développement durable des petits États insulaires en développement ».

<sup>353</sup> HILBERER-ROUZIC (P), Lutte contre la pollution marine d'origine tellurique en droit international et en droit communautaire, Jurisclasseur Environnement, Volume II, Fascicule 646, point 14.

pollution tellurique<sup>354</sup> ». Dix ans plus tard est élaboré par la Conférence intergouvernementale de Washington le Programme d'action mondiale pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres<sup>355</sup>.

-96- Le Programme est conçu comme un « guide théorique et pratique auquel peuvent se référer les autorités nationales et/ou régionales » pour réduire la dégradation du milieu marin par les activités terrestres<sup>356</sup>. Au niveau national, les États sont invités à appliquer des « méthodes de gestion intégrée des zones côtières<sup>357</sup> ». Observant que la coopération régionale est particulièrement importante en la matière - en particulier « lorsque plusieurs pays sont riverains de la même mer et partagent la même région côtière, notamment dans le cas des mers fermées ou semi-fermées<sup>358</sup> » - le programme suggère également de « négocier (...) de nouveaux programmes et conventions régionaux<sup>359</sup> », incitant ainsi à une mise en œuvre de la GIZC à échelle régionale.

-97- De nombreuses conventions internationales et réunions de Parties contractantes exhortent donc aujourd'hui à une mise en œuvre de la GIZC à échelle régionale. De même, de telles initiatives s'inscrivent également dans le cadre juridique établi par la CNUDM (B).

---

<sup>354</sup> Lignes directrices de Montréal pour la protection du milieu marin contre la pollution marine d'origine tellurique, UNEP/GC.

<sup>355</sup> Programme d'action mondiale pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres, UNEP (OCA)/LBA/IG.2/7, 5 décembre 1995.

<sup>356</sup> Ibidem, 14.

<sup>357</sup> Ibidem, 23-a.

<sup>358</sup> Ibidem, 29.

<sup>359</sup> Ibidem, 31-c.

## **-B- Une approche émanant des principes généraux de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.**

-98- Adoptée au cours de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, la CNUDM du 10 décembre 1982 s'inscrit dans une approche globale de protection du milieu marin<sup>360</sup>. Le mandat officiel de la Conférence lui ayant confié l'objectif ambitieux d'établir un nouvel ordre juridique international des espaces marins, la Convention entend réguler l'ensemble des matières relatives au droit de la mer. Fruit d'un compromis entre États, elle constitue une convention cadre, indiquant la voie à suivre pour atteindre une utilisation pacifique et écologiquement rationnelle des océans. L'un des apports majeurs de la CNUDM est d'avoir proclamé l'obligation générale incombant aux États « de protéger et de préserver l'environnement marin<sup>361</sup> ». Le texte codifie également d'autres principes généraux comme l'obligation de prendre des mesures pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution<sup>362</sup>, l'interdiction de causer un préjudice à l'environnement d'un tiers<sup>363</sup>... L'adoption d'une approche globale de protection illustre le changement de perspective et le dépassement de l'approche sectorielle et fragmentée. La CNUDM traite ainsi de l'ensemble des menaces pesant sur le milieu marin : pollution d'origine tellurique<sup>364</sup>, pollution résultant des activités relatives aux fonds marins<sup>365</sup>, pollution par immersions<sup>366</sup>, pollution par les navires<sup>367</sup>, pollution d'origine atmosphérique<sup>368</sup>... La Convention effectue donc une synthèse en regroupant en un seul texte tous les types de pollution qui jusqu'alors

---

<sup>360</sup> La Convention entre en vigueur le 16 novembre 1994 et le 11 mai 1996 pour la France, avant publication par le Décret N°96-774 du 30 août 1996 portant publication de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montégo Bay le 10 décembre 1982, et de l'Accord relatif à l'application de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994 (ensemble une annexe), JO N°209 du 7 septembre 1996 p.13307. La Convention a été complétée par l'Accord sur les stocks chevauchant et les grands migrateurs, en vigueur depuis le 11 décembre 2001. En France l'Accord est entré en vigueur le 18 janvier 2004 et a été publié par le Décret N°2004-215 du 8 mars 2004 portant publication de l'accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, fait à New York le 4 décembre 1995 et signé par la France le 4 décembre 1996, JO N°62 du 13 mars 2004 p.4926.

<sup>361</sup> Article 192.

<sup>362</sup> Article 194, alinéa 1.

<sup>363</sup> Article 194 alinéa 2.

<sup>364</sup> Article 207.

<sup>365</sup> Articles 208 et 209.

<sup>366</sup> Article 210.

<sup>367</sup> Article 211.

<sup>368</sup> Article 212.

étaient traités séparément. Elle introduit également de nouvelles dispositions en matière de délimitation des espaces maritimes et de compétences de l'État côtier<sup>369</sup>.

-99- Si la Convention de Montégo Bay n'aborde pas explicitement la question des zones côtières, certaines de ses dispositions concernent néanmoins cet espace. En premier lieu, la définition donnée à la pollution du milieu marin ne fait aucune distinction quant au statut

---

<sup>369</sup> Parmi l'abondante littérature concernant la Convention et son application, nous noterons notamment : ALLO (A-P), « L'entrée en vigueur à l'égard de la Communauté européenne de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la Partie XI de la Convention », *Espaces et ressources maritimes*, 1997, pp.11-33 ; BEIGZADEH (E), « La commission des limites du plateau continental », *Annuaire du droit de la mer*, 2000, pp.71-92 ; BEURIER (J-P), CADENAT (P), « Le droit de la mer, dix ans après Montégo Bay. Première partie », *DMF*, 1993, pp.435-457 ; BEURIER (J-P), CADENAT (P), « Le droit de la mer, dix ans après Montégo Bay. Seconde partie », *DMF* 1993, pp.515-532 ; BEURIER (J-P), CADENAT (P), « L'entrée en vigueur de la Convention de Montégo Bay : approche statistique des États ratificateurs », *Espaces et ressources maritimes*, 1994, pp.23-36 ; BINDI (AL), « Quelques aperçus sur les 20 ans de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Annuaire du droit de la mer*, 2001, pp.255-261 ; DE MARFFY (A), « La poursuite de la mise en place des institutions établies par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Espaces et ressources maritimes*, 1996, pp.6-17 ; DEVINE (DJ) « Le caractère indivisible de la Convention sur le droit de la mer et les implications de sa signature pour la Communauté économique européenne et ses États membres », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1987, pp.95-100 ; EMMANUELLI (C), « Le nouveau droit de la mer et les conflits entre États », *ADMO*, 1998, pp.209-231 ; KARAGIANIS (S), « Une nouvelle zone de juridiction : la zone archéologique maritime », *Espaces et ressources maritimes*, 1990, pp.1-26 ; KISS (A), BEURIER (J-P), *Droit international de l'environnement*, 2<sup>e</sup> Édition, Pedone, 2000, pp.167-173 ; LUCCHINI (L), « La liberté de pêche en haute mer à l'épreuve : l'accord du 4 décembre 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs » in ROULAT (M-C) (Ed.), *Mélanges offerts à Emmanuelle Langavant*, L'Harmattan, 1999, pp.299-315 ; MC RAE (D), « La délimitation des espaces maritimes », *ADMO*, 1998, pp.259-276 ; MONTAZ (D), « Interprétations discordantes des dispositions de la Convention de Montégo Bay », *Espaces et ressources maritimes*, 1995, pp.29-44 ; NEDJAR (D), « L'exploitation des nodules polymétalliques de la zone internationale des fonds marins », *Espaces et ressources maritimes*, 1988, pp.41-58 ; QUENEUDEC (J-P), « Mer territoriale et territoire maritime », *Annuaire du droit de la mer*, 1997, pp.105-116 ; REGLAT-BOIREAU (A), « Les reflets du nouveau droit de la mer dans la législation maritime de la France », *Espaces et ressources maritimes*, 1992, pp.51-60 ; SCOVAZZI (T), *Elementi di diritto internazionale del mare*, 3<sup>e</sup> Edizione, Giuffrè, 2002, 272p ; SCOVAZZI (T), « The application of the United Nations Convention on the law of the sea in the field of fisheries : selected questions », *ADMO*, 1998, pp.195-208 ; TREVES (T), « What have the United Nations Convention and the International Tribunal for the Law of the Sea to offer as regards maritime delimitation disputes? » in LAGONI (R), VIGNES (D) (Eds.), *Maritime Delimitation*, Leiden, Brill, 2006, pp.63-78 ; TREVES (T), « The law of the sea Convention ten years after entry into force : positive developments and reasons for concern » in CARON (D.D), SCHEIBER (H.N) (Eds.), *Bringing New Law to Ocean Waters*, Leiden, Brill, 2004, pp.349-354 ; TREVES (T), « The exclusive economic zone and the settlement of disputes » in FRANCKX (E), GAUTIER (PH), *La zone économique exclusive et la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, 1982-2000 : Un premier bilan de la pratique des États*, Bruxelles, 2003, pp.79-96 ; TREVES (T), « L'état du droit de la mer au début du 21<sup>e</sup> siècle » in CATALDI (G), *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle*, Bruxelles, 2002, pp.13-28 ; TREVES (T), « La codification du droit international : l'expérience du droit de la mer » in *La codification du droit international*, Société Française de Droit international, Colloque d'Aix-en-Provence, Paris, 1999, pp.309-318 ; TREVES (T), *The law of the sea : The European Union and its member States*, The Hague, Boston, London, 1997, 590p ; TREVES (T), « L'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer et les conditions de son universalisme », *AFDI*, 1993, pp.850-873 ; TREVES (T), *La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982*, Giuffrè, 1983, 517p ; VOELCKEL (M), « Où en est le compromis archipélagique ? », *Annuaire du droit de la mer*, 1998, pp.51-69 ; VOELCKEL (M), « Comment vit la zone économique exclusive », *Annuaire du droit de la mer*, 2001, pp.109-134.

juridique de l'espace subissant le dommage<sup>370</sup>. La pollution de la mer côtière entre donc dans la définition générale proposée par la Convention ; l'inclusion des estuaires dans le champ de cette définition confirme notre remarque. L'article 194-5 indique par ailleurs que les États doivent prendre toutes les mesures « nécessaires pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction ». Cette disposition invite ainsi à la protection des écosystèmes, habitats ou espèces vulnérables localisés dans la partie marine de la zone côtière.

-100- En outre, en matière de pollution par les navires, la CNUDM recommande l'adoption de règles « visant à réduire (...) le risque d'accidents susceptibles de polluer le milieu marin, y compris le littoral<sup>371</sup> ». Ces normes devraient notamment prévoir une obligation de notifier aux États côtiers les accidents de mer dès lors que leurs littoraux risquent d'être affectés<sup>372</sup>. Par ailleurs, l'État côtier dans la zone économique exclusive ou la mer territoriale duquel a été commise une infraction ayant causé ou risquant de causer des dommages importants au littoral, peut « tenter une action, notamment ordonner l'immobilisation du navire conformément à son droit interne<sup>373</sup> ». De même, les États conservent le droit d'appliquer, au-delà de leur mer territoriale, des « mesures proportionnées aux dommages qu'ils ont effectivement subis ou dont ils sont menacés afin de protéger leur littoral<sup>374</sup> ».

-101- Ainsi l'espace littoral est-il appréhendé par la CNUDM selon une double approche. En premier lieu, la Convention recommande l'adoption de mesures particulières de protection de cet espace<sup>375</sup>. En second lieu, la menace ou l'existence de dommages causés au littoral justifie une réaction de l'État côtier<sup>376</sup>. De plus, certaines dispositions de la

---

<sup>370</sup> Article 1-1-(4) : « on entend par "pollution du milieu marin" l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et la flore marines, risques pour la santé de l'homme, entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément ».

<sup>371</sup> Article 211-1.

<sup>372</sup> Article 211-7.

<sup>373</sup> Article 220-6.

<sup>374</sup> Article 221-1.

<sup>375</sup> C'est le sens des articles 194-5 et 211-1.

<sup>376</sup> C'est le sens des articles 211-7 (droit à l'information), 220-6 (droit d'intenter une action en justice) et 221-1 (droit de réaction proportionnée). Notons qu'outre ces dispositions, la CNUDM traite de la zone côtière

Partie XII peuvent fonder juridiquement les initiatives régionales de protection des zones côtières.

-102- L'adoption d'une approche régionale de GIZC devrait ainsi contribuer à une amélioration de la lutte contre la pollution tellurique, objectif fixé par l'article 207-1 de la Convention : rationalisation du cadre administratif, obligation d'élaborer des plans d'aménagement et d'utilisation de la zone côtière, systématisation de l'étude d'impact pour certains projets de travaux et d'activités, institution d'une zone d'inconstructibilité près du rivage sont autant d'éléments, propres à la GIZC, pouvant contribuer à la réduction de ce type de pollution. De plus, l'adoption d'un instrument juridique spécifique conduirait, de fait, à une harmonisation des politiques au niveau régional, obligation formulée à l'article 207-3 de la Convention. Enfin, plus largement, l'adoption d'un tel instrument s'inscrirait dans le cadre des exigences formulées par la Convention quant à une coopération régionale visant à « protéger et préserver le milieu marin<sup>377</sup> » et ce, particulièrement dans le cas des mers semi-fermées<sup>378</sup>. Ainsi, si certaines conventions de droit international de l'environnement invitent à une application régionale des exigences de GIZC, le droit de la mer fonde également une telle initiative. Les systèmes de protection des mers régionales se sont donc progressivement ouverts, politiquement et juridiquement, sur la zone côtière (§2).

---

dans certaines de ses composantes comme les estuaires (article 1-4), les eaux intérieures (article 8), les embouchures des fleuves (article 9), les baies (article 10) les ports (article 11).

<sup>377</sup> Article 197.

<sup>378</sup> Partie IX.



## **-§2- Une approche facilitée par l'ouverture des systèmes régionaux sur la zone côtière.**

-103- Les conventions internationales relatives à la protection de l'environnement et les récentes orientations engagées par les réunions des Parties contractantes eurent de profondes répercussions sur les priorités des divers programmes pour les mers régionales<sup>379</sup>. La mise en œuvre de la GIZC constitue ainsi une exigence prônée par le PNUE depuis la fin des années 1990<sup>380</sup>, constamment rappelée depuis lors<sup>381</sup> et constituant un objectif prioritaire pour la période 2004-2007<sup>382</sup>. Toutefois, les mers régionales présentant des caractéristiques hétérogènes, chaque système doit déterminer sa propre voie afin de mettre en œuvre ces dispositions. D'une manière générale, on observe deux orientations possibles : la GIZC peut non seulement constituer une ambition formulée par la convention et/ou le programme régional (A), mais également devenir l'objet incident d'un protocole sectoriel (B).

### **-A- La gestion intégrée des zones côtières, ambition formulée par la convention et/ou le programme régional.**

-104- Sept systèmes régionaux consacrent des dispositions juridiques à l'espace littoral dans la Convention cadre et/ou le programme régional : il s'agit des initiatives menées en Afrique occidentale et centrale (1), Asie de l'Est (2), Asie du Sud (3), golfe persique (4), mer Rouge et golfe d'Aden (5), Pacifique du Nord-Est (6) et Pacifique du Nord-Ouest (7).

---

<sup>379</sup> ADLER (E), « Une initiative mondiale pour les mers régionales », MedOndes, N°52, 2005, pp.15-16.

<sup>380</sup> Pour la période 1999-2000, le programme du PNUE pour les mers régionales oriente ainsi ses actions autour de deux axes majeurs, la lutte contre la pollution tellurique et la GIZC : UNEP, Governing Council of the United Nations Environment Programme, Global ministerial environment forum, Linkages among and support to environmental and environment - related conventions, Managing global water resources : regional seas, Twenty-first session, Nairobi, 5-9 February 2001, UNEP/GC.21/INF/6, II. B. 6 g.

<sup>381</sup> UNEP, Governing Council of the United Nations Environment Programme, Seventh special session, Cartagena, Colombia, 13-15 February 2002, Report of the Fourth Global Meeting of Regional Seas Conventions and Action Plans, Montreal, 21-23 November 2001, UNEP/GCSS.VII/INF/5, 25 January 2002, 28(a).

<sup>382</sup> PNUE, Sixième réunion mondiale sur les Conventions et Plans d'action pour les mers régionales, Istanbul (Turquie), 30 novembre - 2 décembre 2004, Orientations stratégiques pour les mers régionales pour la période 2004-2007, Point 6.

## **-1- Afrique occidentale et centrale.**

-105- Adoptés à Abidjan le 23 mars 1981, le Plan d'action et la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre entrent en vigueur le 5 août 1984 dans l'ensemble des États riverains de la région, de la Mauritanie à l'Afrique du sud<sup>383</sup>. Conduit par une unité de coordination<sup>384</sup>, le système régional oriente aujourd'hui ses actions autour de la lutte contre l'érosion côtière<sup>385</sup> et la gestion intégrée de l'espace littoral<sup>386</sup>. La zone côtière est ainsi appréhendée par la Convention cadre et sa gestion intégrée constitue un volet spécifique du programme régional.

## **-2- Asie de l'Est.**

-106- En Asie de l'Est, le milieu naturel doit faire face à des pressions anthropiques intenses et variées : l'érosion due à l'aménagement des terres, l'exploitation forestière et minière, la pêche aux explosifs dans les massifs coralliens, l'abattage et la transformation des mangroves, la surpêche, l'augmentation et l'évacuation incontrôlées de déchets non traités<sup>387</sup>... L'Asie de l'Est figure parmi les rares programmes du PNUE qui ne disposent pas de Convention régionale mais d'un Plan d'action, adopté en 1981<sup>388</sup>, encourageant l'application des traités environnementaux et développant certaines activités spécifiques comme la lutte contre la pollution côtière et la protection des mangroves<sup>389</sup>. Si la GIZC n'est pas explicitement mentionnée, ces deux initiatives concourent néanmoins à sa mise en œuvre.

---

<sup>383</sup> Afrique du Sud, Angola, Bénin, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Guinée Équatoriale, Libéria, Mauritanie, Namibie, Nigeria, République Démocratique du Congo, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Léone, Togo.

<sup>384</sup> Nommée WACAF/RCU pour Regional coordinating unit for the west and central african action Plan.

<sup>385</sup> Article 10 de la Convention.

<sup>386</sup> PNUE-WAF, Septième rencontre des Parties contractantes à la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et côtier de la région ouest africaine, Libreville, Gabon, 22-23 mars 2005, Programme de travail 2005-2007 pour la Convention d'Abidjan, UNEP(DEC)/WAF/CP.7/6/F, 2005, Orientation Stratégique 6 : Promouvoir l'approche écosystémique pour la gestion intégrée.

<sup>387</sup> PNUE, Les mers régionales, une stratégie de survie pour nos océans et nos côtes, PNUE, Octobre 2000, p.12.

<sup>388</sup> Le programme, conduit par une Unité de coordination (Regional coordinating unit for the east asian seas), réunit aujourd'hui dix États parties : l'Australie, le Cambodge, la Chine, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la République de Corée, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam.

<sup>389</sup> PNUE, Les mers régionales, une stratégie de survie pour nos océans et nos côtes, PNUE, Octobre 2000, p.12.

### **-3- Asie du Sud.**

-107- Adopté le 24 mars 1995 par huit États<sup>390</sup>, le Plan d'action pour la protection et la gestion de l'environnement marin et côtier de la région des mers d'Asie du Sud comprend différents objectifs prioritaires parmi lesquels l'application de la GIZC<sup>391</sup>.

### **-4- Golfe persique.**

-108- Peu profondes et pratiquement fermées, les eaux du golfe arabo-persique sont en permanence menacées par un risque de pollution par hydrocarbures, dû à l'intensité du trafic maritime et à la concentration d'installations *offshore*, de terminaux pétroliers, d'industries pétrochimiques. Le 21 avril 1978, les huit États<sup>392</sup> de la région adoptent la Convention pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution ainsi que le Plan d'action du Koweït<sup>393</sup>. Depuis quelques années, la GIZC s'impose comme une problématique majeure au sein du système régional<sup>394</sup>, conduisant certains États à développer des initiatives en ce sens<sup>395</sup>.

### **-5- Mer Rouge et golfe d'Aden.**

-109- Signée à Djedda le 14 février 1982<sup>396</sup>, la Convention régionale pour la conservation du milieu marin de la mer Rouge et du golfe d'Aden comporte certaines dispositions intéressant le milieu littoral. Ainsi, son article 11-1 exige des Parties qu'elles prennent en considération les effets potentiels sur l'environnement des divers projets envisagés, tout particulièrement dans les zones côtières. Le Programme d'action stratégique pour la mer

---

<sup>390</sup> Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Indes, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka.

<sup>391</sup> L'annexe I est ainsi spécifiquement consacrée à la GIZC.

<sup>392</sup> Arabie Saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Iran, Iraq, Koweït, Oman, Qatar.

<sup>393</sup> La Convention est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1979. Le cadre juridique est complété par quatre protocoles : un Protocole relatif à la lutte contre la pollution en cas de situations critiques, adopté le 24 avril 1978 et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 1979, un Protocole relatif à la lutte contre la pollution résultant de l'exploration et l'exploitation du plateau continental, adopté le 12 décembre 1988 et en vigueur depuis le 17 février 1990, un Protocole relatif à la lutte contre la pollution tellurique, adopté le 21 février 1990 et en vigueur depuis le 2 janvier 1993, et un Protocole relatif aux mouvements de déchets dangereux, adopté le 17 mars 1998 et en vigueur depuis le 6 janvier 2003.

<sup>394</sup> Deux réunions d'experts ont ainsi été organisées en 1999 et 2003 sur les problématiques de GIZC.

<sup>395</sup> Il s'agit de l'Arabie Saoudite, du Bahreïn et d'Oman. Ces données sont disponibles à l'adresse Internet suivante : [www.unep.ch/regionalseas/pubs/profiles/ropme.doc](http://www.unep.ch/regionalseas/pubs/profiles/ropme.doc)

<sup>396</sup> La Convention est entrée en vigueur le 20 août 1985 en Arabie saoudite, à Djibouti, en Égypte, en Jordanie, en Somalie, au Soudan et au Yémen.

Rouge et le golfe d'Aden<sup>397</sup> contient par ailleurs une sixième composante spécifiquement consacrée à la GIZC : sont ainsi prévus l'échange d'expériences et d'informations au niveau régional, la mise en œuvre de plans nationaux et locaux ainsi que la participation du public à leurs mises en œuvre.

#### **-6- Pacifique du Nord-Est.**

110- Unissant sept États<sup>398</sup>, la Convention pour la coopération en matière de protection et de développement durable de l'environnement marin et côtier du Pacifique Nord-Est est adoptée le 18 février 2002 à Antigua (Guatemala). Son article 5 oblige les Parties à adopter des mesures appropriées afin de prévenir, réduire, contrôler et éliminer la pollution marine et côtière<sup>399</sup>, en encourageant pour ce faire la gestion intégrée de l'espace littoral et des bassins versants<sup>400</sup>. Des politiques de lutte contre l'érosion côtière doivent par ailleurs être développées<sup>401</sup>. L'article 10 de la Convention, entièrement consacré à la gestion intégrée et au développement durable de l'environnement littoral, encourage enfin la formulation et la mise en œuvre de plans et programmes particuliers, à des niveaux décisionnels pertinents<sup>402</sup>.

#### **-7- Pacifique du Nord-Ouest.**

-111- Adopté le 4 septembre 1994, le Plan d'action pour le Pacifique du Nord-Ouest<sup>403</sup> comporte cinq projets prioritaires : la gestion de l'information, l'étude des politiques nationales en matière d'environnement, le programme régional de surveillance continue, la coopération en cas de pollution marine et la création d'un réseau de centres d'activités régionales. Depuis 1994, un Centre spécialisé dans le contrôle et l'évaluation de l'environnement côtier<sup>404</sup> mène ainsi différentes actions en matière de protection et de gestion des zones côtières<sup>405</sup>.

---

<sup>397</sup> Le texte est disponible sur le site Internet du système régional : [www.persga.org](http://www.persga.org).

<sup>398</sup> Colombie, Costa Rica, Guatemala, Mexique, Nicaragua, Panama, Salvador.

<sup>399</sup> Article 5-1.

<sup>400</sup> Article 5-6-d.

<sup>401</sup> Article 7.

<sup>402</sup> Article 10-a.

<sup>403</sup> Plan d'action pour la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier du Pacifique du Nord-Ouest. Cinq États sont aujourd'hui parties au Plan d'action : le Japon, la République de Corée, la République populaire de Chine, la République populaire démocratique de Corée et la Russie.

<sup>404</sup> Special monitoring and coastal environmental assessment regional activity centre (CEARAC).

<sup>405</sup> Quelques exemples d'actions sont disponibles sur le site Internet du Centre : <http://cearac.nowpap.org>

-112- Ainsi l'approche régionale de protection des littoraux semble-t-elle particulièrement pertinente dès lors que les systèmes appréhendent cet espace à travers la Convention cadre et/ou à travers un volet particulier du programme régional. Si l'intérêt d'une telle démarche est indéniable, les développements restent cependant succincts et faiblement prescriptifs. Aux orientations générales établies par ces documents doivent donc nécessairement succéder des projets spécifiques de mise en œuvre de la GIZC, à échelle nationale et locale. L'adoption d'un protocole sectoriel supplémentaire, bien que non spécifiquement consacré à la question, pourra y concourir (B).

### **-B- La gestion intégrée des zones côtières, objet incident d'un protocole sectoriel.**

-113- L'adoption d'un protocole sectoriel, bien que non spécifiquement consacré à la GIZC, peut contribuer à ancrer ses exigences dans le système régional : c'est classiquement le cas à travers un protocole Aires protégées (1) et, de manière plus novatrice, à travers un protocole Diversité biologique (2).

#### **-1- La mise en œuvre de la gestion intégrée à travers un protocole Aires protégées.**

-114- Le modèle établi par le PNUE pour l'architecture des systèmes de protection des mers régionales comprend l'adoption d'un outil juridique consacré aux aires protégées. Or, le champ d'application de ces protocoles s'étend à la fois sur les composantes terrestres et marines de la zone côtière, dans la logique d'une approche intégrée : de tels instruments peuvent donc contribuer à la mise en œuvre de la GIZC. C'est le cas en Afrique de l'Est (a), dans la région des Caraïbes (b), dans le Pacifique Sud (c) ainsi que dans le Pacifique du Sud-Est (d).

#### **-a- Afrique de l'Est.**

-115- Le système régional d'Afrique orientale<sup>406</sup> comprend aujourd'hui dix Parties contractantes<sup>407</sup>, un Plan d'action<sup>408</sup>, une Convention cadre<sup>409</sup> ainsi que deux protocoles

---

<sup>406</sup> Le système régional est conduit par une Unité de coordination nommée Regional coordinating unit of the eastern african region (EAF/RCU).

sectoriels<sup>410</sup>. Le Plan d'action s'applique aux zones côtières telles que définies par chaque État partie<sup>411</sup> et contient certaines exigences en matière de protection du milieu littoral<sup>412</sup>. Adoptée à Nairobi le 21 juin 1985, la Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique orientale s'applique également à l'environnement marin et côtier<sup>413</sup>. Le programme biennal 2002-2003 pour sa mise en œuvre prévoit notamment l'évaluation des projets de GIZC dans la région<sup>414</sup> ainsi que la mise en place de programmes destinés à lutter contre l'érosion côtière<sup>415</sup>. Un projet de révision de la Convention envisage en outre l'inclusion de la GIZC parmi les obligations générales incombant aux Parties<sup>416</sup>.

-116- Le protocole de 1985 relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et à la flore sauvage dans la région de l'Afrique orientale constitue une composante essentielle du système régional. S'appliquant à l'environnement marin et côtier sous juridiction des Parties, à leurs zones côtières et eaux intérieures liées<sup>417</sup>, le protocole permet la protection d'écosystèmes côtiers remarquables. Une fois instituées, les zones protégées doivent alors être gérées de manière rigoureuse, à travers des méthodes de planification stratégique<sup>418</sup> et donc, par le recours à la GIZC<sup>419</sup>.

---

<sup>407</sup> Afrique du sud, Comores, France (Mayotte, Réunion), Kenya, Madagascar, Maurice, Mozambique, Seychelles, Somalie, Tanzanie.

<sup>408</sup> Plan d'action pour la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier de la région de l'Afrique de l'Est, adopté le 21 juin 1985.

<sup>409</sup> Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique orientale, adoptée à Nairobi le 21 juin 1985 et en vigueur depuis le 30 mai 1996.

<sup>410</sup> Protocole relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et à la flore sauvage dans la région de l'Afrique orientale, adopté à Nairobi le 21 juin 1985, en vigueur depuis le 30 mai 1996 ; Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution des mers en cas de situation critique dans la région de l'Afrique orientale, adopté à Nairobi le 21 juin 1985, non en vigueur.

<sup>411</sup> Plan d'action pour la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier de la région de l'Afrique de l'est, Introduction, point 3.

<sup>412</sup> C'est le cas de la promotion d'un développement durable des ressources marines et côtières (5-a) ou de l'adoption d'une législation pertinente pour la promotion et le développement de l'environnement marin et côtier (5-b).

<sup>413</sup> Article 2-a.

<sup>414</sup> PNUE-EAF, Report of the third meeting of the contracting Parties to the Convention for the protection, management and development of the marine and coastal environment of the eastern African region, Maputo, Mozambique, 5-7 December 2001, UNEP(DEC)/EAF/CP.3/9, Annex XI, 45-i.

<sup>415</sup> Ibidem, Annexe XI, 49-a.

<sup>416</sup> Ibidem, p.66.

<sup>417</sup> Article 1-a.

<sup>418</sup> Article 10-a.

<sup>419</sup> SHAH (NJ), LINDEN (O), LUNDIN (CG), JOHNSTONE (R), « Coastal management on Eastern Africa : status and future », Ambio, 1997, Vol. 26, N°4.

-b- Caraïbes.

-117- Le système régional de protection de la région des Caraïbes comprend aujourd'hui vingt-huit États parties<sup>420</sup> et s'articule autour d'une Convention cadre et de trois protocoles additionnels<sup>421</sup>. Adoptée à Carthagène des Indes (Colombie) le 24 mars 1983<sup>422</sup>, la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes encourage notamment les États à évaluer les effets des projets de développement sur l'environnement et ce, particulièrement en milieu littoral<sup>423</sup>.

-118- De plus, le Protocole de Kingston relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées vise la protection et la gestion durable des milieux ayant une valeur particulière<sup>424</sup> par l'institution d'aires protégées<sup>425</sup>. Le texte s'applique non seulement au milieu marin<sup>426</sup> mais également aux zones côtières, dans leurs composantes terrestre et marine<sup>427</sup> et selon une approche dynamique<sup>428</sup> : l'institution d'une aire protégée en milieu littoral est donc envisageable. Dès lors, le plan de gestion du site élaboré<sup>429</sup> pourra mettre en œuvre les exigences de gestion intégrée.

---

<sup>420</sup> Antigua et Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Colombie, le Costa Rica, Cuba, la Dominique, les États-Unis, la France, Grenade, le Guatemala, le Guyana, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, Panama, les Pays Bas, la République dominicaine, le Royaume Uni, Saint Kitts et Nevis, Sainte-Lucie, Saint Vincent et les Grenadines, le Surinam, Trinidad et Tobago, le Venezuela. Le programme est dirigé par une Unité de coordination (Regional coordinating unit for the caribbean environment Programme).

<sup>421</sup> Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre les déversements d'hydrocarbures dans la région des Caraïbes, adopté à Carthagène des Indes (Colombie) le 24 mars 1983, ratifié par la France le 13 novembre 1985, entré en vigueur le 11 octobre 1986 ; Protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées de la région des Caraïbes, adopté à Kingston (Jamaïque) le 18 janvier 1990, entré en vigueur le 18 juin 2000, ratifié par la France le 5 avril 2002 ; Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres dans la région des Caraïbes, adopté le 6 octobre 1999, non en vigueur, procédure française de ratification en cours.

<sup>422</sup> Ratifiée par la France le 13 novembre 1985, la Convention est entrée en vigueur le 11 octobre 1986.

<sup>423</sup> Article 12-1.

<sup>424</sup> Article 3-1-a.

<sup>425</sup> Article 4.

<sup>426</sup> Milieu marin compris dans un rayon de 200 milles marins à partir des côtes atlantiques des Parties (article 1-c).

<sup>427</sup> Aux termes de l'article 1-c du protocole, le texte s'applique aux eaux situées « en deçà de la ligne de base (...) et (...) jusqu'à la limite des eaux douces » ainsi qu'aux « zones terrestres associées ».

<sup>428</sup> L'article 1-c-ii mentionne expressément la prise en compte des bassins versants.

<sup>429</sup> Article 6.

### -c- Pacifique Sud.

-119- Les travaux du PNUE dans la région du Pacifique Sud ont débuté dès 1978 en coopération avec les organisations régionales existantes<sup>430</sup>. En 1982, une Conférence sur l'environnement conduit à la reconnaissance officielle du Programme régional pour l'environnement du Pacifique Sud. Le système réunit aujourd'hui dix-sept États<sup>431</sup> autour de la Convention de Nouméa<sup>432</sup> et de deux protocoles sectoriels<sup>433</sup>. Pour cette même zone et hors PNUE a été adoptée à Apia le 12 juin 1976 la Convention sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud. Le texte, peu contraignant d'une manière générale<sup>434</sup>, encourage néanmoins l'institution d'aires protégées<sup>435</sup>. Dans ce contexte, des plans de gestion intégrée des zones littorales protégées peuvent être élaborés.

### -d- Pacifique du Sud-Est.

-120- La région du Pacifique du Sud-Est s'étend sur toute la longueur de la côte Pacifique de l'Amérique du Sud, de la Colombie au cap Horn, englobant des systèmes tropicaux, subtropicaux, tempérés et subantarctiques. En dépit de cette diversité, les États riverains<sup>436</sup> ont en commun une caractéristique naturelle majeure, le courant froid de Humboldt, riche en éléments nutritifs, qui alimente l'un des lieux de pêche les plus productifs au monde<sup>437</sup>. Adoptée à Lima le 12 novembre 1981<sup>438</sup>, la Convention pour la protection de l'environnement marin et des zones côtières du Pacifique du Sud-Est connaît un champ d'application étendu aux zones côtières et à l'espace marin situé sous souveraineté et juridiction des Parties et, au-delà, jusqu'à la distance au sein de laquelle la pollution de la

---

<sup>430</sup> Le secrétariat de la Communauté du Pacifique, le secrétariat du forum du Pacifique et la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique par exemple.

<sup>431</sup> Australie, États-Unis, France, Îles Cook, Îles Fidji, Îles Marshal, Îles Salomon, Kiribati, Nauru, Micronésie, Nouvelle-Zélande, Papouasie Nouvelle-Guinée, Samoa occidentale, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.

<sup>432</sup> Adoptée le 24 novembre 1986, la Convention de Nouméa sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement dans le Pacifique Sud est entrée en vigueur le 18 août 1990 et publiée au JO le 11 janvier 1991.

<sup>433</sup> Protocole sur la prévention de la pollution de la région du Pacifique Sud résultant de l'immersion de déchets, adopté à Nouméa le 24 novembre 1986, en vigueur depuis le 18 août 1990, publié au JO le 11 janvier 1991 ; Protocole de coopération dans les interventions d'urgence contre les incidents générateurs de pollution dans la région du Pacifique Sud, adopté à Nouméa le 24 novembre 1986, en vigueur depuis le 18 août 1990, publié au JO le 11 janvier 1991.

<sup>434</sup> KISS (A), BEURIER (J-P), Droit international de l'environnement, Pedone, 3<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.320-321.

<sup>435</sup> Article 3-1.

<sup>436</sup> Chili, Colombie, Équateur, Panama, Pérou.

<sup>437</sup> PNUE, Les mers régionales, une stratégie de survie pour nos océans et nos côtes, PNUE, Octobre 2000, p.13.

<sup>438</sup> La Convention est entrée en vigueur le 19 mai 1986.



haute mer peut affecter cette zone<sup>439</sup>. Le texte prévoit l'adoption de mesures destinées à prévenir, réduire et contrôler l'érosion des zones côtières<sup>440</sup> ainsi que la mise en œuvre de procédures d'évaluation d'impact environnemental<sup>441</sup>. Est par ailleurs encouragée la coopération inter-étatique afin de développer des programmes d'assistance, notamment en matière de gestion des zones côtières<sup>442</sup>.

-121- Le dispositif régional est complété par six protocoles sectoriels dont le protocole de Paipa relatif aux aires marines et côtières protégées<sup>443</sup>. Le texte s'applique à l'espace littoral sur lequel « l'interaction entre la terre, la mer et l'atmosphère est écologiquement évidente<sup>444</sup> ». Les Parties s'engagent à adopter des mesures appropriées afin de protéger les écosystèmes fragiles, vulnérables ou uniques<sup>445</sup>. En milieu littoral ; une telle exigence conduit à la mise en œuvre de la GIZC.

-122- Plusieurs systèmes régionaux disposent donc aujourd'hui d'un protocole relatif aux aires protégées. En premier lieu, ces instruments permettent l'application d'un régime juridique de protection renforcée sur un espace vulnérable. Largement ouverts sur les zones côtières, ils concourent également à la gestion intégrée à travers les plans de gestion établis localement. De la même manière, un protocole Diversité biologique peut contribuer à ancrer les exigences de GIZC dans le système régional (2).

## **-2- La mise en œuvre de la gestion intégrée à travers un protocole Diversité biologique.**

-123- Six États<sup>446</sup> sont parties au Programme environnemental pour la mer Noire et à la Convention de Bucarest du 25 avril 1992 relative à la protection de la mer Noire contre la pollution. Conformément à l'article premier de ce texte, l'application des protocoles additionnels peut s'étendre sur tout ou partie de l'espace littoral. Ainsi, le protocole de Sofia pour la protection de la biodiversité et du paysage de la mer Noire s'applique-t-il aux

---

<sup>439</sup> Article 1.

<sup>440</sup> Article 5.

<sup>441</sup> Article 8-2.

<sup>442</sup> Article 10-d.

<sup>443</sup> Protocole pour la conservation et la gestion des aires marines et côtières protégées du Pacifique du Sud-Est, adopté le 21 septembre 1989 à Paipa (Colombie).

<sup>444</sup> Article 1.

<sup>445</sup> Article 2.

<sup>446</sup> La Bulgarie, la Georgie, la Roumanie, la Russie, la Turquie et l'Ukraine.

zones côtières désignées par chaque Partie contractante, y compris aux zones humides<sup>447</sup>. Le texte - dont l'objectif général est de maintenir l'écosystème dans un bon état écologique et le paysage dans des conditions favorables<sup>448</sup> - encourage l'élaboration d'instruments juridiques de GIZC<sup>449</sup>. À cette fin, un groupe consultatif a été constitué afin d'élaborer une méthodologie régionale de gestion intégrée du littoral<sup>450</sup>. Ainsi l'adoption d'un protocole Diversité biologique a-t-elle permis d'ériger la GIZC en un pilier majeur du système régional.

-124- Plusieurs orientations sont donc envisageables afin d'inscrire la GIZC au sein des systèmes de protection des mers régionales. Les dispositions de la Convention cadre et les volets spécifiques du programme d'action peuvent ainsi être complétés par des protocoles sectoriels participant indirectement à sa mise en oeuvre. Il n'existe cependant aucune hiérarchie entre ces méthodes ni même de démarche parfaite. En fonction de ses caractéristiques particulières, chaque système régional établit sa propre voie afin d'établir les exigences de gestion intégrée. L'essentiel réside alors dans une application systématique des mécanismes pertinents et ce, quel que soit le support juridique établi.

-125- Notons qu'outre les cadres juridiques établis sous l'égide du PNUE, des systèmes régionaux indépendants tendent également à inscrire la GIZC au cœur de leurs programmes, comme en Atlantique du Nord-Est<sup>451</sup>, en mer Baltique<sup>452</sup> ou en mer

---

<sup>447</sup> Article 3.

<sup>448</sup> Article 1.

<sup>449</sup> Article 7.

<sup>450</sup> Notons également que le Plan d'action stratégique pour la réhabilitation et la protection de la mer Noire, adopté à Istanbul (Turquie) en octobre 1996 et amendé à Sofia (Bulgarie) en juin 2002, consacre, en son point 68, un volet particulier aux exigences de GIZC.

<sup>451</sup> Lors de la réunion ministérielle des anciennes Commissions d'Oslo et de Paris, tenue à Paris les 21 et 22 septembre 1992, la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est a été adoptée. La Convention, dite Convention OSPAR, remplace, tout en les actualisant et en les fusionnant, les deux conventions mères : la Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs, signée à Oslo en 1972 (dite Convention d'Oslo) et la Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, signée à Paris en 1974 (dite Convention de Paris). La Convention, qui unit l'Union européenne ainsi que quinze États (l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Islande, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse) est entrée en vigueur le 25 mars 1998. Elle comprend une Annexe V consacrée à la protection et la conservation des écosystèmes et la diversité biologique. En outre, la Stratégie pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, adoptée en 2003, prévoit l'élaboration de programmes et mesures nécessaires à la protection et à la conservation des écosystèmes et la diversité biologique, en tenant compte « de la nécessité de mettre au point des modalités de gestion intégrée de la zone côtière ».

<sup>452</sup> La Convention d'Helsinki sur la protection de l'environnement marin de la mer Baltique est signée en 1974 par dix Parties contractantes : l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Communauté européenne, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Russie et la Suède. Sa version amendée en 1992 est en

Caspienne<sup>453</sup>. De même, au-delà des systèmes de protection des mers régionales, certaines conventions et programmes régionaux accordent une place prépondérante à la mise en œuvre de la GIZC : c'est le cas des initiatives menées par le Programme régional de la Commission de l'Océan Indien<sup>454</sup>, de celles entreprises dans le cadre de l'ASEAN<sup>455</sup> ou des potentialités offertes par la nouvelle Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles<sup>456</sup>.

-126- Ainsi, la communauté d'intérêts émergeant du partage d'un même écosystème incite-t-elle les États à s'unir en vue d'une gestion durable et concertée. Les systèmes de protection des mers régionales sont ainsi de plus en plus ouverts sur les zones côtières, développant des initiatives pour leur gestion intégrée comme le recommandent nombre d'instruments de droit international.

---

vigueur depuis le 17 janvier 2000. Si la Convention ne régit la zone côtière que de manière indirecte, son organe de gestion, la Commission HELCOM, a formulé plusieurs recommandations en matière de gestion des zones côtières. La plus récente s'attache principalement aux modalités de mise en œuvre des principes de GIZC, par une application des normes communautaires en matière d'études d'impacts et l'élaboration de critères, standards et lignes directrices en la matière : HELCOM Recommandation 24/10, Implementation of integrated marine and coastal management of human activities in Baltic sea area, 25 June 2003.

<sup>453</sup> Adoptée à Téhéran (Iran) le 4 novembre 2003, la Convention cadre pour la protection de l'environnement marin en mer Caspienne réunit cinq États parties : l'Azerbaïdjan, l'Iran, le Kazakhstan, la Fédération de Russie et le Turkménistan. Son article 15 encourage les États à mettre en œuvre des stratégies et plans nationaux relatifs à la gestion des zones côtières. Le Programme d'action stratégique, en son point 2.1.4, fixe par ailleurs comme objectif général la mise en œuvre de la GIZC.

<sup>454</sup> « La gestion intégrée des zones côtières : le rôle du Programme régional Environnement de la Commission de l'océan Indien », Bulletin de l'Université de l'Océan Indien, mars 1997.

<sup>455</sup> Créée par la Déclaration de Bangkok d'août 1967, l'Association des Nations du Sud-Est asiatique (le plus souvent désigné par l'acronyme anglais ASEAN, Association of Southeast Asian Nations) vise à promouvoir le développement économique, social et culturel des États membres, ainsi que la paix et la sécurité. Elle regroupe aujourd'hui dix États de l'Asie du Sud-Est : l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande - États fondateurs - ainsi que Brunei (1984), le Vietnam (1995), la Birmanie, le Laos (1997) et le Cambodge (1999). Dans ce cadre sont menées diverses actions en matière de protection de l'environnement ; ainsi, à titre d'exemple, le point 6.2 du Plan d'action stratégique pour l'environnement pour la période 1994 - 1998 vise la mise en œuvre de la GIZC.

<sup>456</sup> DOUMBE-BILLE (S), « La nouvelle Convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », RJE, 1/2005, pp.5-17 ; KISS (A), BEURIER (J-P), Droit international de l'environnement, Pedone, 3<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.313-315.

## **Conclusion.**

-127- L'échelle globale semble particulièrement inadaptée à un traitement juridique de la zone côtière. La nature de l'espace littoral de même que les exigences nouvelles d'intégration semblent difficilement saisissables à échelle internationale, au-delà de la proclamation de principes généraux aujourd'hui largement admis. Comme pour d'autres problématiques - lutte contre la pollution tellurique et institution d'aires marines protégées notamment - l'échelle régionale apparaît alors des plus pertinentes, suppléant ainsi les « carences de la protection par les accords internationaux<sup>457</sup> ». Sur recommandation du droit international, la GIZC devient donc une composante essentielle des systèmes de protection des mers régionales. Toutefois, l'adoption d'un instrument juridique spécialement consacré à cette problématique n'est actuellement envisagée par aucun système régional, si ce n'est en Méditerranée. C'est donc que le bassin méditerranéen et la coopération qui s'y développe possèdent des caractéristiques originales qui font de cet espace le seul cadre possible à une telle initiative (Chapitre II).

---

<sup>457</sup> GHEZALI (M), Gestion intégrée des zones côtières : l'approche statutaire de la zone Côte d'Opale, Imprimerie du littoral, Boulogne sur mer, 2000, p.44.



## **Chapitre II. Le système régional méditerranéen, cadre propice à l'adoption d'un instrument juridique propre à l'espace littoral.**

---

-128- Comme nous l'avons démontré, le traitement juridique de la zone côtière à échelle supra-nationale exige le recours à une régionalisation normative. Or, si la plupart des systèmes de protection des mers régionales se contentent de consacrer un article particulier à ce dessein dans la Convention cadre et/ou le programme régional, l'adoption d'un instrument juridique spécialement consacré à la GIZC est aujourd'hui envisagée dans le bassin méditerranéen. Des circonstances politiques et juridiques favorables (Section I) de même qu'une expérience solide en matière de protection des zones côtières (Section II) font en effet de ce système régional un cadre propice à l'adoption d'un tel document juridique.

### **- Section I - Des potentialités politiques et juridiques décisives.**

-129- Le projet d'instrument juridique régional relatif à la gestion des zones côtières émerge aujourd'hui grâce à des circonstances politiques favorables (§1) et des fondements juridiques spécifiques (§2).

#### **-§1- Des circonstances politiques favorables.**

-130- Grâce au dynamisme du système régional établi depuis 1975 (A), l'opportunité d'un protocole spécifiquement consacré à la GIZC s'est progressivement imposée tant la gestion de l'espace littoral revêt une importance majeure pour le bassin méditerranéen (B).

#### **-A- Un système régional dynamique.**

-131- Le système régional méditerranéen s'appuie sur une coopération initiée il y a plus de trente années (1) et en constante évolution depuis lors (2).

## **-1- Une coopération profondément ancrée.**

-132- La première Conférence des Nations Unies sur l'environnement, organisée à Stockholm en juin 1972<sup>458</sup>, a permis de saisir l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'opportunité de créer un organe subsidiaire permanent en matière d'environnement : ainsi le PNUE est-il institué par la Résolution 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972. Dès ses premières sessions, le Programme désigne les océans comme domaine d'action prioritaire et préconise l'adoption d'une approche régionale en citant expressément la mer Méditerranée<sup>459</sup>. Dans ce contexte est élaboré le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM). Le PNUE va alors jouer un rôle considérable en se superposant aux initiatives peu coordonnées des États riverains et en se présentant à la fois comme coordinateur de celles-ci et promoteur de nouvelles activités.

-133- Le Plan Bleu est ainsi lancé dès 1975 afin d'évaluer l'état écologique de la Méditerranée et d'élaborer un projet de convention fixant les modalités de coopération entre États riverains. Quelques mois plus tard, le 16 février 1976 à Barcelone, la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution est signée par seize États<sup>460</sup>. Le texte s'applique de Gibraltar aux Dardanelles, sur l'ensemble des « eaux maritimes de la Méditerranée proprement dite et des golfes et mers qu'elle comprend<sup>461</sup> ». Une prise en compte globale du milieu étant particulièrement nécessaire dans le cas d'une

---

<sup>458</sup> Par sa Résolution 2398 (XXIII) du 3 décembre 1968, l'Assemblée générale de l'ONU décide de la convocation d'une Conférence des Nations Unies sur l'environnement. Étaient présents à cette Conférence les représentants de 116 États. À l'issue de la Conférence, plusieurs textes sont adoptés parmi lesquels une Déclaration générale sur l'environnement, composée d'un préambule et de 26 principes, ainsi qu'un Plan d'action comprenant 109 recommandations : Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, Stockholm, 5-16 juin 1972, A/CONF.48/14. Sur cette conférence, voir notamment : KISS (A), SICAULT (J-D), « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm 5-16 juin 1972) », AFDI, 1972, pp.603-627 ; KISS (A), BEURIER (J-P), Droit international de l'environnement, 2<sup>e</sup> Édition, Pedone, 2000, pp.33-34 ; SOHN (L), « The Stockholm Declaration on human environment », Harvard Journal International Law, Volume 14, 1973, pp.423-515.

<sup>459</sup> PNUE, Rapport du Conseil d'administration sur les travaux de la première session, 12-22 juin 1973, Nations Unies, New York ; PNUE, Rapport du Conseil d'administration sur les travaux de la deuxième session, 11-22 mars 1974, Nations Unies, New York.

<sup>460</sup> La Convention entre en vigueur le 12 février 1978. Les seize États méditerranéens ayant signé la Convention en 1976 sont Chypre, l'Égypte, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, le Liban, Malte, le Maroc, Monaco, la République arabe libyenne, la République arabe syrienne, la Tunisie, la Turquie, la Yougoslavie. Aujourd'hui, l'Union européenne ainsi que vingt et un États sont parties à la Convention et à ses protocoles. Il s'agit de l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie Herzégovine, Chypre, la Croatie, l'Égypte, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, le Liban, la Libye, Malte, le Maroc, Monaco, le Monténégro, la Slovaquie, la Syrie, la Tunisie, et la Turquie.

<sup>461</sup> Article 1-1.

mer semi-fermée<sup>462</sup>, la Convention s'étend non seulement aux espaces sous souveraineté ou sous juridiction des États parties mais également en haute mer<sup>463</sup>. Seule réserve : les eaux intérieures ne sont comprises dans le champ d'application géographique des interventions que sous réserve d'une disposition expresse en ce sens contenue dans un protocole additionnel<sup>464</sup>. Le texte révèle la prise de conscience des États signataires que la Méditerranée constitue un bien commun et que sa protection exige l'adoption de règles particulières. Ainsi, malgré la diversité inhérente au bassin, l'unité du milieu physique et la perception d'un espace commun à protéger tendent à faire prévaloir la cohésion interne et donc, à développer des instruments spécifiques et des actions communes.

-134- La Convention de Barcelone, « clef de voûte de l'action<sup>465</sup> », constitue la composante juridique du PAM. Comme tout accord-cadre, elle contient des dispositions plus incitatives que contraignantes et fixe une ligne générale de conduite que les États devront respecter. Toutefois, l'énumération de principes, aussi importants soient-ils, n'étant pas suffisant, les Parties s'engagent à négocier ultérieurement des accords spécifiques, mettant en œuvre les principes généraux de la Convention dans différents domaines<sup>466</sup>. Ces protocoles couvrent aujourd'hui six thématiques particulières : les immersions<sup>467</sup>, la coopération en cas de situations critiques<sup>468</sup>, la pollution tellurique<sup>469</sup>, les

---

<sup>462</sup> Selon l'article 122 de la CNUDM, « on entend par mer fermée ou semi-fermée un golfe, un bassin ou une mer entouré par plusieurs États et relié à une autre mer ou à l'océan par un passage étroit, ou constitué, entièrement ou principalement, par les mers territoriales et les zones économiques exclusives de plusieurs États ». Sur cette notion appliquée à la mer Méditerranée, voir BENCHIK (M), « La mer Méditerranée, mer semi-fermée », RGDIP, 1980, Tome LXXXIV, pp.284-297.

<sup>463</sup> Article 1.

<sup>464</sup> Article 1-2.

<sup>465</sup> DEJEANT-PONS (M), « Les Conventions du programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales », AFDI, XXXIII, 1987, p.691.

<sup>466</sup> Article 4-2.

<sup>467</sup> Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, signé à Barcelone le 16 février 1976, entré en vigueur le 12 octobre 1978 et amendé par le Protocole relatif à la prévention et à l'élimination de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires ou aéronefs ou d'incinération en mer, signé à Barcelone le 10 juin 1995, dit Protocole Immersions. Ratifié par la France le 16 avril 2001, le protocole amendé n'est pas entré en vigueur : Loi N°2001-86 du 30 janvier 2001 autorisant l'approbation des amendements au protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, JO N°26 du 31 janvier 2001 p.1652.

<sup>468</sup> Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique, dit Protocole Situations critiques, signé le 16 février 1976 à Barcelone, entré en vigueur le 12 février 1978 et remplacé par le Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée, dit Protocole Prévention et Situations critiques, signé le 25 janvier 2002 à Malte, en vigueur depuis le 17 mars 2004 : Décret N°2004-905 du 26 août 2004 portant publication du protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée, adopté à Malte le 25 janvier 2002, JO N°204 du 2 septembre 2004.



aires marines protégées<sup>470</sup>, les activités *off shore*<sup>471</sup> et le transport de déchets dangereux<sup>472</sup>. Des accords sous-régionaux, dont la vocation est de s'appliquer dans un cadre géographique restreint, peuvent enfin compléter le système<sup>473</sup>. Cette édification « par pans successifs<sup>474</sup> » permet ainsi d'imposer progressivement de nouvelles obligations aux États parties et d'améliorer par là même le cadre juridique destiné à la protection du milieu marin méditerranéen. « Conçues pour des cadres géographiques déterminés dont la valeur sociale, culturelle et écologique est désormais reconnue, les conventions du PNUE pour les mers régionales abordent les problèmes de protection et de mise en valeur des espaces maritimes et côtiers de manière générale et transsectorielle<sup>475</sup> ». Traiter l'ensemble des nuisances affectant le milieu marin, tel est donc le dessein de la Convention et de ses protocoles : on parle alors d'approche « globale régionale<sup>476</sup> », approche recommandée et inspirée par le Plan d'action issu de la Conférence de Stockholm<sup>477</sup>.

---

<sup>469</sup> Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, signé à Athènes le 17 mai 1980, en vigueur depuis le 17 juin 1983, amendé par le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, dit Protocole Tellurique, signé à Syracuse le 7 mars 1996, non en vigueur. La révision du protocole a été approuvée par la France en avril 2001 : Loi N°2001-80 du 30 janvier 2001 autorisant l'approbation des amendements au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, JO du 31 janvier 2001, p.1651.

<sup>470</sup> Protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée, dit Protocole Aires marines protégées, signé le 3 avril 1982 à Genève, en vigueur le 23 mars 1986 et remplacé par le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, dit Protocole Aires marines protégées et diversité biologique, signé le 10 juin 1995 à Barcelone, en vigueur depuis le 12 décembre 1999. La France a ratifié ce dernier protocole le 16 avril 2001 : Loi N°2001-81 du 30 janvier 2001 autorisant l'approbation du protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, JO du 31 janvier 2001 p.1651.

<sup>471</sup> Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer, et de son sous-sol, dit Protocole Activités off shore, signé à Madrid le 14 octobre 1994, non en vigueur.

<sup>472</sup> Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, dit Protocole Déchets dangereux, signé à Izmir le 1<sup>er</sup> octobre 1996, non en vigueur.

<sup>473</sup> Citons par exemple l'Accord italo-yougoslave de Belgrade de 1974 sur la protection de l'Adriatique contre la pollution, en vigueur depuis le 20 avril 1977, ou l'Accord entre la France, l'Italie et Monaco relatif à la protection des eaux du littoral méditerranéen, dit Accord RAMOGE, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1991 et devenu, depuis sa révision du 27 novembre 2003, Accord relatif à la protection de l'environnement marin et côtier d'une zone de la Méditerranée. Sur cet Accord, voir infra 767.

<sup>474</sup> LUCCHINI (L), « Le dispositif juridique international mis en place en Méditerranée pour lutter contre les pollutions marines » in La protection du milieu marin, Aspects juridiques, L'Harmattan, 1995, p.74.

<sup>475</sup> DEJEANT-PONS (M), « Les Conventions du programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales », AFDI, XXXIII, 1987, p.692.

<sup>476</sup> Sur cette notion, voir notamment : BEURIER (J-P), « La protection de l'environnement marin » in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), Droits maritimes, Dalloz, 2006, pp.942-956 ; DEJEANT-PONS (M), « Les Conventions du programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales », AFDI, XXXIII, 1987, pp.689-718 ; DEJEANT-PONS (M), « Les principes du PNUE pour la protection des mers régionales » in Droit de l'environnement marin, Actes du colloque organisé les 26 et 27 novembre 1987 à la faculté de droit et des sciences économiques de Brest, Économica, 1988, pp.63-82 ; KISS (A), BEURIER (J-P), Droit international de l'environnement, 2<sup>e</sup> Édition, Pedone, 2000, pp.173-184 ; TREVES (T), « L'approche régionale en matière de protection de l'environnement marin » in La mer et son droit, Mélanges offerts à L. Lucchini et J-P. Queneudec, Pedone, 2003, pp.469-478 ; TREVES (T), « Regional approaches to

-135- Comme le souligne la professeure Delmas-Marty, seule l'« autonomisation commande la possibilité d'une stabilisation<sup>478</sup> » de la structure régionale. Dès lors, le PAM prévoit, en son chapitre quatre, la création d'un dispositif institutionnel propre à la Méditerranée dont il convient de présenter les aspects essentiels.

-136- La fonction de secrétariat est exercée par le PNUE<sup>479</sup>. Une Unité générale de coordination et six Centres d'activités régionales (CAR) assurent en outre la permanence du système. Basée à Athènes, l'Unité de coordination constitue le centre névralgique du PAM, assurant notamment la coordination des activités et la mise en œuvre des instruments juridiques. Exerçant un rôle diplomatique et financier, l'Unité s'efforce également d'établir des liens avec les autres programmes pour les mers régionales. Elle coordonne et supervise par ailleurs les CAR, dont la fonction principale est d'assister les États dans l'application de la Convention et de ses protocoles.

-137- Installé à Sophia Antipolis depuis 1978, le Plan bleu (CAR/PB) conduit des études prospectives sur les problèmes environnementaux de la région méditerranéenne et met à la disposition des autorités nationales des informations leur permettant d'élaborer des plans destinés à assurer un développement socio-économique durable<sup>480</sup>. En cette même année 1978 est également créé le Centre d'activités régionales du programme d'actions prioritaires (CAR/PAP), centre qui fournit d'importantes études en matière de ressources en eau, de protection des sols, de développement urbain et de gestion des déchets. Ces dernières années, le CAR/PAP s'est en outre imposé comme centre hautement spécialisé en matière de GIZC.

-138- La complexité inhérente à la multiplication des protocoles sectoriels a rapidement exigé la création d'autres centres spécialisés. Ainsi, dès 1976, le Protocole Situations critiques prévoit la création d'un Centre régional de lutte contre la pollution par les

---

the protection of the marine environment » in NORDQUIST (M.H), MOORE (J.N), MAHMOUDI (S), *The Stockholm Declaration and the Protection of the Marine Environment*, The Hague, Kluwer, 2003, pp.137-154.

<sup>477</sup> La Recommandation 92-b constitue le fondement idéologique de cette approche en invitant les gouvernements à prendre des mesures efficaces pour contrôler « toutes les sources importantes de pollution des mers, y compris les sources terrestres », à se concerter et à coordonner leurs actions « sur le plan régional et, le cas échéant, sur le plan international ».

<sup>478</sup> DELMAS-MARTY (M), *Les forces imaginantes du droit. Le pluralisme moderne*, Seuil, 2006, p.149.

<sup>479</sup> Article 13 de la Convention de 1976, devenu article 17 suite aux amendements de 1995.

<sup>480</sup> BENOIT (G), « La prospective territoriale de la Méditerranée : le Plan Bleu », *Territoires 2030*, Août 2006, pp.141-153.

hydrocarbures (ROCC), devenu en 1990 Centre régional méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle (REMPEC). Administré par l'Organisation maritime internationale (OMI) et le PNUE, le Centre assiste les États dans le développement de leurs capacités nationales d'intervention en vue de faire face aux accidents majeurs ; en cas de crise, il participe activement aux opérations de lutte contre la pollution<sup>481</sup>. De la même manière, peu avant l'entrée en vigueur du protocole Aires marines protégées est installé à Tunis le Centre pour les aires spécialement protégées (CAR/ASP), centre qui assiste aujourd'hui les États méditerranéens dans la mise en œuvre des obligations nées du Protocole Aires marines protégées et diversité biologique. Les actions du CAR/ASP s'orientent également autour de la protection des espèces méditerranéennes et de leurs habitats. À cette fin, le Centre s'emploie à élaborer des stratégies de conservation de la biodiversité et à mettre en œuvre des plans d'action pour la protection d'espèces particulières, comme la tortue ou le phoque moine.

-139- Deux nouveaux centres d'activités régionales ont été institués au cours des années 1990. Créé en 1996, le Centre pour la production propre (CAR/PP) propose un soutien technique aux Parties contractantes, aux organismes institutionnels et, par leurs intermédiaires, aux entreprises qui souhaitent promouvoir des techniques et pratiques moins polluantes dans leur secteur d'activité. Enfin, le Centre régional spécialisé dans la télédétection en matière d'environnement (CAR/TDE) a été remplacé en 2005 par un Centre régional spécialisé dans l'information et la communication (CAR/INFO). Ce nouveau centre axe aujourd'hui ses travaux sur les technologies de la communication, sur l'information et la participation du public<sup>482</sup>.

-140- Ainsi, la diversité des thématiques développées par ces différentes structures témoigne de l'approche globale du PAM. Outre leur dimension prospective et informative, ces centres fournissent souvent des appuis et soutiens concrets aux États méditerranéens dans la mise en œuvre de programmes environnementaux. Pour ce faire, les CAR agissent

---

<sup>481</sup> À titre d'exemple, le REMPEC s'est particulièrement investi dans l'organisation de la lutte contre la pollution survenue sur le littoral libanais en juillet 2006 : UNEP/MAP, Post conflict assessment of Lebanon gets underway UN team begins country-wide study of potential environmental hot spots, UNEP News Release 2006/46.

<sup>482</sup> À ce titre, il devrait soumettre un plan général d'information et de communication lors de la prochaine réunion des Parties contractantes de 2007 : PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, point 72.

régulièrement de concert, en étudiant une même problématique sous différentes perspectives : c'est particulièrement le cas en matière de gestion des zones côtières. Ainsi, seule une coordination effective entre ces différents centres est garante d'une véritable intégration des politiques littorales au sein du système régional.

-141- Deux programmes spécifiques complètent le dispositif institutionnel. Dès 1975, le PAM recommandait l'adoption d'un programme coordonné de surveillance continue et de recherche en matière de pollution du milieu marin méditerranéen. Créé à cet effet, le programme MEDPOL constitue le volet « Évaluation de l'environnement » du PAM. Par ailleurs, le littoral méditerranéen offrant la plus forte concentration mondiale de monuments et de sites historiques, le programme « 100 sites historiques » vise à protéger les hauts lieux du pourtour méditerranéen et propose à ce titre une formation à leur gestion<sup>483</sup>.

-142- La structure originale du système, composée de deux piliers juridiques et d'institutions permanentes, constitue un modèle repris par le PNUE pour d'autres systèmes conventionnels de protection des mers régionales. Une telle instance ne pouvant fonctionner sans ressources financières conséquentes, le budget global voté par les Parties contractantes s'élève à près de sept millions et demi d'euros par an<sup>484</sup>.

-143- Ainsi, depuis 1975, la coopération est-elle profondément ancrée dans le bassin méditerranéen. Malgré la diversité propre à cette région, le dessein d'une gestion concertée du milieu marin n'a jamais été contesté. À l'inverse, le système régional s'est même constamment renforcé et étoffé (2).

---

<sup>483</sup> Deux experts ont été recrutés par le secrétariat du PAM pour formuler un programme actualisé qui devrait être centré sur le thème « développement durable et patrimoine culturel ». Une réunion devrait prochainement être organisée en vue d'examiner ce nouveau programme : PAM/PNUE, Rapport du Secrétariat sur les activités menées depuis la dernière réunion du Bureau, Juin - Octobre 2004, Le Caire (Égypte), 25-26 novembre 2004, UNEP/BUR/62/3, point 119.

<sup>484</sup> PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, Annexe IV, Budget Programme pour 2006 - 2007. En 1987, ce budget était de l'ordre de six millions de dollars : CHABASON (L), « Le système de protection conventionnel relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution » in Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement, Éditions Frison Roche, 1999, p.80. Notons que l'État français est le plus important contributeur.

## **-2- Une coopération opportunément évolutive.**

-144- Au milieu des années 1990, l'évolution du cadre juridique international conduit les États méditerranéens à envisager une réorientation du système de coopération. Au cours d'une conférence organisée à Barcelone en juin 1995 sont ainsi adoptés un nouveau Plan d'action - le PAM Phase II - ainsi qu'une révision de la Convention cadre de 1976.

-145- Le « Plan d'action pour la protection du milieu marin et le développement durable des zones côtières de la Méditerranée (PAM phase II) » fixe les nouvelles orientations de la coopération méditerranéenne<sup>485</sup>. Son annexe I contient une Résolution sur l'environnement et le développement durable dans le bassin, texte déclaratif posant notamment l'objectif ambitieux de ramener d'ici 2005 les rejets et émissions de substances toxiques à un niveau ne portant pas atteinte à l'homme et à la nature<sup>486</sup>. Son annexe II comporte par ailleurs des « Domaines prioritaires d'activités pour l'environnement et le développement dans le bassin méditerranéen », inventaire des actions à développer pour la période 1995-2005<sup>487</sup>.

-146- Lors de cette même conférence, des amendements à la Convention de Barcelone sont adoptés. Sur le fond, les nouvelles dispositions intègrent les tendances du droit de l'environnement apparues dans le sillage du Sommet de Rio de 1992 et de la CNUDM, entrée en vigueur en 1994. Ainsi, l'exigence d'un développement durable est-elle formulée à l'article 4-1. Les Parties s'engagent en outre à appliquer le principe de précaution et le principe pollueur payeur<sup>488</sup>. Les États doivent également garantir l'information et la participation du public aux processus de décision en rapport avec le champ d'application de la Convention et de ses protocoles<sup>489</sup>. Le système établi en 1976 est ainsi marqué par une évolution juridique notable, témoignant du dynamisme de la coopération régionale.

---

<sup>485</sup> Le Plan est divisé en trois sections : Développement durable en Méditerranée, Renforcement des cadres juridiques, Dispositions institutionnelles et financières.

<sup>486</sup> Point 6.

<sup>487</sup> Ces domaines d'actions prioritaires couvrent l'intégration de l'environnement et du développement, la gestion intégrée des ressources naturelles, la gestion intégrée des zones côtières, la gestion des déchets, l'agriculture, l'industrie et l'énergie, les transports, le tourisme, le développement urbain et l'environnement, l'information, l'évaluation la prévention et le contrôle de la pollution marine, la conservation de la nature des paysages et des sites.

<sup>488</sup> Article 4-3.

<sup>489</sup> Article 15.

-147- À cette même période, les États décident également de mettre en œuvre les orientations formulées à Rio en adoptant l'Agenda MED 21, traduisant les engagements des États méditerranéens en matière de développement durable, et en instituant la Commission méditerranéenne du développement durable<sup>490</sup> (CMDD). Instance de dialogue et de propositions comprenant à la fois des représentants des Parties contractantes et de la société civile<sup>491</sup>, la CMDD est un organe consultatif du PAM. Les actes qu'elle produit ne sont donc pas juridiquement contraignants. Toutefois, de manière indirecte, elle contribue à l'évolution des législations internes des États méditerranéens et au dynamisme de la coopération régionale. Aujourd'hui, la Commission articule ses travaux autour de huit thèmes prioritaires parmi lesquels la gestion durable des régions côtières<sup>492</sup>.

-148- L'année 1995 constitue donc une année charnière pour le système régional. L'adoption du PAM Phase II et la révision de la Convention cadre témoignent de la volonté des États méditerranéens de poursuivre les efforts de coopération. L'engagement des Parties dans cette nouvelle voie s'est d'ailleurs rapidement traduit par la révision de certains protocoles (Protocoles Immersions et Tellurique) et l'adoption de nouveaux instruments juridiques (Protocoles Aires marines protégées et diversité biologique, Prévention et Situations critiques et Déchets dangereux).

-149- Une nouvelle impulsion a plus récemment été donnée à travers l'adoption de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD). Prévue par la Déclaration de Catane consécutive à la treizième réunion ordinaire des Parties contractantes de 2003<sup>493</sup>, la SMDD a été élaborée par le Plan Bleu, sous l'autorité du coordinateur du PAM et avec la participation des différents CAR. Adoptée par la CMDD

---

<sup>490</sup> Pour une présentation générale de cet organe, voir notamment : PAM/PNUE, La Commission méditerranéenne du développement durable, un relais régional pour l'Agenda 21, Athènes, 2000, 7p.

<sup>491</sup> La commission est ainsi composée de vingt et un experts nommés par les États riverains et la Communauté européenne et de quinze représentants de la société civile (cinq provenant d'organisations non gouvernementales, cinq de milieux socio-économiques et cinq d'autorités locales).

<sup>492</sup> Les autres thèmes concernent l'eau, la formulation d'indicateurs du développement durable, la sensibilisation et l'information, le tourisme, l'industrie et l'environnement, le libre échange et l'environnement dans le contexte euro-méditerranéen, la gestion urbaine et le développement durable.

<sup>493</sup> PNUE/PAM, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Catane (Italie), 11-14 novembre 2003, UNEP(DEC)/MED IG.15/11, Athènes, 2003, Déclaration de Catane, point 2. Signalons toutefois que l'opportunité de définir une vision commune et une stratégie régionale était déjà évoquée lors de la douzième réunion ordinaire des Parties contractantes de 2001 : PNUE/PAM, Rapport de la douzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, Annexe IV, Recommandations, Deuxième Partie, E.

en juin 2005<sup>494</sup> puis par les Parties contractantes lors de leur quatorzième réunion ordinaire<sup>495</sup>, la Stratégie constitue un cadre général non contraignant<sup>496</sup> fixant les principaux défis, principes, mesures et actions en vue d'atteindre un développement durable de la région<sup>497</sup>.

-150- Outre ces moments déterminants ponctués par l'adoption d'instruments juridiques ou de déclarations politiques<sup>498</sup>, soulignons que le dynamisme du système régional se manifeste presque quotidiennement à travers les activités de ses organes permanents. Ainsi, peut-être plus qu'ailleurs, on observe en Méditerranée un véritable "bouillonnement intellectuel" sur les questions environnementales. En témoignent les publications régulières des Centres d'activités régionales. Ces travaux constituent des supports informatifs pour les États parties et sont parfois précurseurs des futures orientations du PAM<sup>499</sup>. De même, conférences, séminaires, ateliers sont très souvent organisés afin que les représentants des Parties puissent échanger, débattre et par là même faire avancer la réflexion. Ainsi, en Méditerranée, un lien quasi-permanent est tissé en matière environnementale ; seule une telle constance peut permettre une progression régulière des actions et des engagements juridiques.

---

<sup>494</sup> PAM/PNUE, Stratégie méditerranéenne pour le développement durable, un cadre pour une durabilité environnementale et une prospérité partagée, Dixième réunion de la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD), 20-22 juin 2005, Athènes, Grèce, UNEP(DEC)/MED WG. 277/4, Athènes, Juin 2005, 41p.

<sup>495</sup> PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, Annexe V, Déclaration de Portoroz.

<sup>496</sup> Ibidem, Point 106.

<sup>497</sup> Plus précisément, la SMDD s'articule autour de quatre objectifs principaux et de sept domaines d'action prioritaires. Ces objectifs sont : contribuer à promouvoir le développement économique en valorisant les atouts méditerranéens, réduire les disparités sociales en réalisant les objectifs du millénaire pour le développement et renforcer les identités culturelles, changer les modes de production et de consommation non durables et assurer une gestion durable des ressources naturelles, améliorer la gouvernance à l'échelle locale, nationale et régionale. Les sept domaines d'action prioritaires sont : la gestion intégrée des ressources et des demandes en eau ; la gestion plus rationnelle de l'énergie, l'utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables et l'adaptation, en les atténuant, aux effets du changement climatique ; la mobilité durable, grâce à une gestion appropriée des transports ; le tourisme durable, secteur économique porteur ; le développement agricole rural durable ; le développement urbain durable ; la gestion durable de la mer, du littoral et des ressources marines.

<sup>498</sup> Comme la Déclaration méditerranéenne pour le Sommet de Johannesburg, adoptée par les Parties contractantes en novembre 2001, la Déclaration de Catane, adoptée à l'issue de la treizième réunion des Parties contractantes de novembre 2003 ou la Déclaration de Portoroz adoptée lors de la quatorzième réunion des Parties de novembre 2005.

<sup>499</sup> En témoignent les multiples publications en matière de GIZC ayant progressivement conduit à l'idée d'un protocole spécifique.

-151- Le système de Barcelone n'a donc cessé d'évoluer depuis 1976. La coopération étant constante, la réflexion permanente, les Parties n'ont pu occulter la question de la préservation des zones côtières tant l'enjeu est aujourd'hui considérable dans le bassin méditerranéen (B).

## **-B- Un système régional impliqué dans la problématique côtière.**

-152- La prise de conscience des risques liés à une inaction de la communauté méditerranéenne (1) a permis d'inscrire la problématique côtière au cœur des préoccupations régionales et de faire ainsi émerger l'opportunité d'une intervention normative spécifique (2).

### **-1- Une prise de conscience des risques liés à une inaction de la communauté méditerranéenne.**

-153- Soumis à un phénomène de littoralisation du peuplement et des activités, l'espace littoral méditerranéen souffre, plus que tout autre milieu, de l'intensité et de la diversité des usages qu'il supporte<sup>500</sup>. Les prévisions ont longtemps divergé quant à l'évolution démographique du bassin méditerranéen. Aujourd'hui, les rapports les plus récents contredisent les discours alarmistes des années 1990<sup>501</sup> : des données irréfutables signalent en effet « les avancées décisives dans le contrôle de la fécondité qui constitue de très loin le principal paramètre de la croissance démographique<sup>502</sup> ». Néanmoins, malgré une nette décélération du phénomène<sup>503</sup>, l'augmentation de la population côtière devrait se poursuivre jusqu'en 2025<sup>504</sup>. De plus, la structure actuelle de certaines économies nationales ne favorise pas un recul des pressions sur l'environnement côtier. Dans nombre d'États de la rive sud en effet, l'activité agricole contribue encore fortement à la formation

---

<sup>500</sup> En ce sens, voir Annexe II, section II.

<sup>501</sup> « L'explosion démographique est en fait la plus gigantesque catastrophe écologique à laquelle notre espèce est confrontée ; elle est d'ailleurs à l'origine de la plupart des autres » : RAMADE (F), Écologie, démographie et développement, Plein Sud, 15, 6-7, 1994 cité par BARNABE (G), BARNABE-QUET (R), Écologie et aménagement des eaux côtières, Lavoisier Tec&Doc, Paris, 1997, p.368.

<sup>502</sup> COURBAGE (Y), « Les transitions démographiques et leurs impacts » in LIEUTAUD (J), Une mer entre trois continents, la Méditerranée, Ellipses, 2001, p.222.

<sup>503</sup> Le taux d'augmentation de la population côtière devrait être, entre 2000 et 2025, la moitié de celui constaté ces trois dernières décennies.

<sup>504</sup> Plus précisément, si la population côtière de la rive nord devrait rester stable, celle de la rive sud augmentera d'environ trente et un millions en vingt-cinq ans : ATTANÉ (I), COURBAGE (Y), Demography in the Mediterranean region. Situation and projections, Part I, Plan Bleu, juin 2004, p.18.



du PIB<sup>505</sup>. Indirectement, cette structure économique encourage l'agriculture intensive au détriment des ressources en eau, des sols et d'une manière générale, de l'environnement. De même, le développement des activités industrielles aggrave certains problèmes déjà préoccupants de pollution de l'air et de l'eau tandis que le tourisme de masse est de plus en plus demandeur d'infrastructures d'accueil. La pression subie par les littoraux méditerranéens ne devrait donc pas faiblir au cours des prochaines décennies. Une redéfinition des modalités de gestion de ces espaces s'impose donc de manière impérieuse.

-154- La zone côtière méditerranéenne est ainsi tout autant menacée par les nuisances qui pèsent sur elle que par le risque de *statu quo* qui conduirait à « un déclin sérieux des conditions environnementales et à une réduction des perspectives de développement à long terme<sup>506</sup> ».

-155- D'un point de vue politique, un traitement régional de la problématique côtière répond en outre à une attente particulière de nombreux États de la rive sud. Certains d'entre eux ont en effet manifesté le souhait de voir le système régional s'enrichir d'un instrument juridique en la matière. Les raisons de cette attente sont multiples. En premier lieu, nombre d'États ne disposent pas de capacités techniques, de ressources humaines et de moyens financiers suffisants pour élaborer une réglementation pertinente ; le recours au système régional permet donc de compenser cette carence. En second lieu, il n'est pas toujours aisé d'édifier une réglementation protectrice de l'environnement dans un domaine jusque-là régi par les simples lois du marché. Le territoire côtier constitue, à de multiples égards, un enjeu pour de nombreux acteurs économiques. Il peut dès lors s'avérer politiquement difficile d'imposer des obligations qui jusque-là n'avaient pas cours et il paraît plus simple d'imposer celles-ci à travers la mise en œuvre du droit international. L'on doit d'ailleurs se réjouir qu'une telle intervention régionale soit attendue par les autorités nationales. Ceci témoigne d'une réelle volonté politique et constitue un indice probant d'une application effective des éventuelles obligations établies par la suite<sup>507</sup>. Il paraît donc nécessaire de répondre à cette attente et de ne pas « décevoir de nombreux

---

<sup>505</sup> Elle représente ainsi 17,6% du PIB en Turquie, 16,6% au Maroc, 17,5% en Égypte À titre comparatif, elle ne représente que 2,3% du PIB en France et 2,6% en Italie.

<sup>506</sup> PAP/CAR, Étude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, PAP/CAR, 2003, p.34.

<sup>507</sup> Cela reste un simple indice et non, bien entendu, une garantie.

États (...) qui attendent du système de Barcelone une impulsion concrète pour gérer, dans les meilleures conditions de développement durable, leurs zones côtières<sup>508</sup> ».

-156- La protection régionale de l'environnement littoral apparaît donc à la fois comme une nécessité écologique et une opportunité politique. C'est pourquoi l'exigence d'un traitement juridique spécifique s'est progressivement imposée (2).

## **-2- Une inscription consécutive de la problématique côtière au cœur des initiatives régionales.**

-157- La protection de la zone côtière devient véritablement un axe majeur de la politique régionale méditerranéenne à partir de 1995 et de la révision de la Convention cadre<sup>509</sup>. La révision est d'abord terminologique et traduit la portée expansive du texte amendé. La Convention de Barcelone s'intitule désormais « Convention sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen<sup>510</sup> ». Le champ d'application géographique du texte s'étend dorénavant au littoral « tel qu'il est défini par chaque Partie contractante pour ce qui la concerne<sup>511</sup> », ouvrant des perspectives à une réglementation régionale des zones côtières méditerranéennes. Ainsi, l'extension du champ d'application de la Convention aux zones côtières révèle l'importance nouvelle accordée à cet espace. Cette orientation est parallèlement appuyée par le PAM Phase II qui consacre un développement particulier à la GIZC<sup>512</sup> :

---

<sup>508</sup> PAP/CAR, Étude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, PAP/CAR, 2003, p.61.

<sup>509</sup> Sur la portée de cette révision, voir notamment : CHABASON (L), « Le système conventionnel relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution » in Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement - Towards strengthening application of international environmental law, Frison-Roche, Paris, 1999 pp.79-85 ; DEJEANT-PONS (M), « La dynamique du système de Barcelone : aspects actuels », Revue de l'INDEMER, 1995, N°3, pp.119-132 ; JUST RUIZ (J), « Le plan d'action pour la Méditerranée vingt ans après : la révision des instruments de Barcelone », Espaces et ressources maritimes, 1995, N°9, pp.249-259 ; LEANZA (U), « Il sistema regionale per la protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento », Il diritto marittimo, 4/1998, pp.796-827 ; SCOVAZZI (T), « Nuovi sviluppi nel sistema di Barcellona per la protezione del Mediterraneo dall'inquinamento », RGA, 5/1995, pp.735-740.

<sup>510</sup> La version amendée de la Convention est entrée en vigueur le 9 juillet 2004 : Décret N°2004-958 du 2 septembre 2004 portant publication des amendements à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, adoptée à Barcelone le 10 juin 1995, JO N°210 du 9 septembre 2004 p.15887.

<sup>511</sup> Article 1-2.

<sup>512</sup> Plan d'action pour la protection du milieu marin et le développement durable des zones côtières de la Méditerranée (PAM Phase II), point 1.4.

« Les stratégies de gestion des régions côtières méditerranéennes doivent veiller à ce que les ressources limitées et fragiles soient utilisées d'une manière durable grâce à une planification et une réglementation qui garantissent la préservation de leur valeur écologique ainsi que le développement d'activités et la qualité de la vie des populations côtières. Une compréhension des relations existant entre les ressources côtières, leur usage et les impacts réciproques du développement et de l'environnement, est essentielle pour la gestion intégrée des régions côtières (...). La gestion intégrée des zones côtières devrait progressivement devenir l'approche normale des problèmes de gestion du littoral méditerranéen ».

-158- L'expérience des programmes d'aménagement côtier (PAC), projets au cours desquels les méthodologies et principes de GIZC sont mis en œuvre<sup>513</sup>, contribue à faire germer le projet d'une stratégie régionale. En 1995, l'atelier de Santorin sur les politiques de développement durable des zones côtières méditerranéennes formule déjà certaines pistes quant à une mise en œuvre de la GIZC à échelle méditerranéenne<sup>514</sup>. La CMDD s'inscrit alors dans une même réflexion en formulant dès 1997 des recommandations sur la gestion intégrée et durable des zones côtières, incitant à l'adoption de lignes directrices à échelle régionale<sup>515</sup>.

-159- La réunion des Parties contractantes de novembre 2001 marque une étape décisive en prévoyant l'élaboration d'une étude de faisabilité concernant « un protocole régional sur la gestion durable des zones côtières<sup>516</sup> ». Il semble alors se dégager un consensus autour d'un protocole sectoriel - par définition contraignant - et non plus de simples orientations politiques. S'ensuit un nombre important de séminaires et d'ateliers qui confirmeront cette tendance<sup>517</sup>. Le contenu du protocole lui-même reste alors à déterminer.

---

<sup>513</sup> Sur ces programmes, voir infra 182-193.

<sup>514</sup> Les conclusions de l'atelier sont reproduites dans PNUE/PAM/PAP, Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, p.71.

<sup>515</sup> PNUE/PAM, Rapport de la dixième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Tunis, 18-21 novembre 1997, UNEP(OCA)/MED IG.11/10, Athènes, 1997, Appendice V, Recommandations de la CMDD concernant la gestion intégrée et durable des zones côtières.

<sup>516</sup> PNUE/PAM, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, Annexe IV Recommandations, II.C.5.

<sup>517</sup> Organisé à Majorque en juin 2002, le séminaire sur les instruments juridiques de gestion pour la conservation du littoral méditerranéen conclut ainsi à l'opportunité « d'adopter, dans le cadre de la Convention de Barcelone, un protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières » : UNEP/MAP,

-160- En septembre 2002 se tient à Athènes la première réunion d'experts sur l'étude de faisabilité du protocole. Les participants concluent qu'il n'est pas souhaitable de présenter aux États un protocole au contenu détaillé. Est alors étudié l'éventail des possibilités entre l'option *no protocol* et l'option *rigid protocol*<sup>518</sup>. Trois hypothèses sont ainsi formulées : celle d'un protocole au contenu général, celle d'un protocole au contenu détaillé et celle d'un protocole dit « intermédiaire ». En février 2003, une seconde réunion d'experts adopte la version définitive de l'étude de faisabilité<sup>519</sup> et plaide en faveur d'un protocole intermédiaire. Dans une même perspective, la réunion des Points focaux nationaux (PFN) de septembre 2003 conclut à l'opportunité d'un protocole au contenu suffisamment détaillé pour recevoir une application concrète et stimuler ainsi les États dans leurs législations nationales<sup>520</sup>. L'idée étant soutenue par les Parties contractantes lors de leur treizième réunion de novembre 2003<sup>521</sup>, un comité de rédaction est constitué et l'élaboration du protocole initiée.

-161- Depuis 1975, la coopération environnementale s'est ainsi peu à peu construite dans le bassin méditerranéen. En évolution permanente, le système régional a récemment fait émerger la zone côtière au cœur des préoccupations politiques et des initiatives juridiques. Au-delà des justifications environnementales, une telle initiative se révèle d'autant plus pertinente qu'elle s'appuie sur plusieurs fondements juridiques spécifiques (§2).

---

Second seminar on legal and management instruments for the conservation of the Mediterranean coasts, Draft Report, Mallorca, Balears, 6-8 June 2002, UNEP(DEC)/MED WG.209/2, Athènes, 2002, p.5.

<sup>518</sup> UNEP/MAP, Expert meeting on feasibility Study for the MAP Protocol on Integrated Coastal Area Management, Report, Athènes, 9-10 septembre 2002, Split, PAP/CAR, 2002, pp.7-10.

<sup>519</sup> Cette étude sera publiée en septembre 2003 : PAP/CAR, Étude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, PAP/CAR, 2003, 68p.

<sup>520</sup> UNEP/MAP, Feasibility study for a legal instrument in integrated coastal area management in the Mediterranean, Executive summary, Meeting of MAP National Focal Points, Athènes, 15-18 septembre 2003, UNEP(DEC)/MED WG228/8, Athènes, 2003, p.7.

<sup>521</sup> Déclaration de Catane, point 1.5.

## **-§2- Des fondements juridiques spécifiques.**

-162- Comme nous l'avons observé, la nature imprécise de l'espace littoral et les impératifs contemporains liés à sa gestion intégrée rendent complexe et inopportun un traitement juridique à échelle globale. Dès lors, nombre de conventions internationales exhortent à une résolution de la problématique côtière à échelle régionale<sup>522</sup>. Certains textes encouragent même plus particulièrement l'adoption d'un instrument juridique contraignant à l'échelle du bassin méditerranéen. La Méditerranée s'inscrit en effet au cœur de deux pôles normatifs régionaux - le système européen (A) et le système spécifiquement méditerranéen (B) - dont les orientations récentes invitent à l'élaboration d'un protocole régional relatif à la GIZC.

### **-A- Les instruments européens.**

-163- La politique communautaire de protection des zones côtières (A) et les actions du Conseil de l'Europe (B) fondent juridiquement l'initiative engagée dans le bassin méditerranéen à travers l'adoption d'un protocole consacré à la GIZC.

#### **-1- La politique communautaire de protection des zones côtières.**

-164- Le Traité de Rome de 1957 ne contient aucune disposition donnant compétence directe à la Communauté en matière d'environnement. Au cours du Sommet de Paris de 1972, les gouvernements des neuf États membres adoptent une déclaration soulignant la nécessité de protéger l'environnement et invitent les institutions communautaires à établir des programmes d'action. Deux dispositions du Traité sont alors utilisées pour constituer le cadre juridique à l'intervention de la Communauté : l'article 100 tout d'abord, qui concerne l'harmonisation des législations des États membres pour éviter les distorsions de concurrence, l'article 235 ensuite, selon lequel les institutions communautaires peuvent prendre les dispositions nécessaires à la réalisation des objectifs de la Communauté sans que le Traité ait expressément prévu une compétence en la matière. Les premiers programmes d'action des Communautés européennes en matière d'environnement consacrent ainsi quelques développements à la pollution des mers et à la protection des

---

<sup>522</sup> En ce sens, voir supra 73-102.

espaces côtiers<sup>523</sup>. De même, malgré une absence de valeur juridique, la Charte européenne du littoral, adoptée par l'assemblée plénière de la Conférence des régions périphériques maritimes le 8 octobre 1981 à Khonia (Crète), contribue à « accroître la prise de conscience de l'importance que constitue le littoral<sup>524</sup> ». Ayant noté l'urgence d'une action en faveur des zones côtières, le Parlement européen approuve en 1982 « la stratégie proposée par la Charte<sup>525</sup> » et encourage alors la mise en œuvre d'un « programme communautaire de développement intégré des zones littorales<sup>526</sup> ».

-165- L'Acte unique européen du 17 février 1986 introduit l'environnement dans la sphère des compétences de la Communauté en lui confiant la mission de « préserver, protéger, améliorer la qualité de l'environnement (...), contribuer à la protection de la santé des personnes et assurer l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ». Ces dispositions sont complétées par les traités de Maastricht du 7 février 1992 et d'Amsterdam du 2 octobre 1997. Grâce au premier, l'environnement devient une dimension transversale de toutes les politiques européennes<sup>527</sup>. Dès lors, « les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté ». Le Traité d'Amsterdam, quant à lui, modifie l'article 2 du Traité instituant la Communauté européenne, insistant sur la promotion d'un développement harmonieux et durable des activités économiques ainsi que sur un niveau élevé de protection de l'environnement. C'est dans ce cadre juridique que se

---

<sup>523</sup> Ainsi, le premier programme (1973-1976) consacre de larges développements à la pollution des mers ainsi qu'un paragraphe aux « problèmes d'environnement propres aux zones côtières » : Déclaration du Conseil du 22 novembre 1973, JOCE C-112 du 20 décembre 1973, Titre II chapitre 2. De même, le deuxième programme (1977-1981) affirme que les travaux menés dans le cadre du premier programme ont « conduit à la formulation de principes pour l'aménagement intégré des zones côtières » et qu'il convient à présent d'en assurer une « mise en œuvre appropriée au niveau communautaire » : Résolution du 17 mai 1977 concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, JOCE C-139 du 13 juin 1977, p.25. Le troisième programme (1982-1987), quant à lui, utilisera pour la première fois le terme de « gestion intégrée », sans l'explicitier toutefois : Résolution du 7 février 1983 concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, JOCE C-46 du 17 février 1983, point 26.

<sup>524</sup> DEJEANT-PONS (M), « L'insertion de la loi littoral dans le droit international relatif aux espaces côtiers », Actes du Colloque « La loi littoral », SFDE Économica, Paris, 1987, p.62. Sur ce texte, voir également : BECET (J-M), « La stratégie communautaire d'aménagement et de protection du littoral » in LEBULLANGER (J), LE MORVAN (D) (Sous la direction de), La Communauté européenne et la mer, Économica, 1988, p.336 ; LE MORVAN (D), « Le littoral atlantique dans l'Union européenne : vers quelle intégration ? » in BODIGUEL (M) (Sous la direction de), Le littoral, entre nature et politique, L'Harmattan, 1997, pp.40-41 ; LOZACHMEUR (O), La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national, Thèse de droit, Nantes, Tome I, pp.242-248.

<sup>525</sup> Parlement européen, Résolution du 18 juin 1982 sur la Charte européenne du littoral, JOCE C-182 du 19 juillet 1982, point 4.

<sup>526</sup> Ibidem, point 8-II-a.

<sup>527</sup> Sur la notion d'intégration de l'environnement en droit communautaire, voir notamment : ALVES (C-M), « La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire », REDE, 2/2003, pp.129-141.

sont progressivement développées les initiatives communautaires de protection des littoraux.

-166- De nombreuses réglementations sectorielles appréhendent la zone côtière dans son champ d'application territoriale ou matérielle. Ainsi l'espace littoral est-il régi de manière incidente<sup>528</sup> à travers les politiques relatives à la pêche<sup>529</sup>, l'eau<sup>530</sup>, la police sanitaire<sup>531</sup>, la prévention de la pollution marine<sup>532</sup>, la protection des milieux naturels<sup>533</sup>... À partir des années 1990 toutefois, l'UE s'est progressivement attachée à la préservation de cet espace d'une manière plus spécifique. Ainsi, les résolutions du Conseil de 1992 et 1994 invitent-

---

<sup>528</sup> Pour une approche exhaustive de cette réglementation : BLANQUET (M), DE GROVE-VALDEYRON (N), « Zones côtières et droit communautaire », RJE, N° spécial 2001, pp.53-84.

<sup>529</sup> Règlement (CE) N°861/2006 du Conseil du 22 mai 2006 portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer, JOCE L-60/1 du 14 juin 2006 ; Règlement N°2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, JOCE L-358 du 31 décembre 2002 ; Règlement N°894/97 du Conseil du 29 avril 1997, JOCE L-132 du 23 mai 1997, modifié par le Règlement N°850/98 du Conseil du 30 mars 1998 visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins, JOCE L-125 du 27 avril 1998...

<sup>530</sup> Directive 2006/11/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, JOCE L-64 du 4 mars 2006 ; Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE, JOCE L-64 du 4 mars 2006 ; Décision N°2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2001 établissant la liste des substances prioritaires dans le domaine de l'eau et modifiant la directive 2000/60/CE, JOCE L-331 du 15 décembre 2001 ; Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE L-327 du 22 décembre 2000...

<sup>531</sup> Directive du Conseil 93/53 du 24 juin 1993 établissant des mesures minimales de lutte contre certaines maladies de poissons, JOCE L-175 du 19 juillet 1993 ; Directive du Conseil du 28 janvier 1991 sur la police sanitaire régissant la mise sur le marché d'animaux et de produits d'aquaculture, JOCE L-46 du 19 février 1991 ; Directive 79/923 du 30 octobre 1979 relative à la qualité des eaux conchylicoles, JOCE L-281 du 10 novembre 1979...

<sup>532</sup> Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, JOCE L-255 du 30 septembre 2005 ; Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la Directive 93/75/CEE du Conseil, JOCE L-208 du 5 août 2002 ; Règlement (CE) N°1406/2002 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, JOCE L-208 du 5 août 2002 ; Règlement (CE) N°417/2002 du Parlement européen et du Conseil du 18 février 2002 relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque, et abrogeant le règlement (CE) N°2978/94 du Conseil, JOCE L-64 du 7 mars 2002...

<sup>533</sup> Règlement (CE) N°865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 portant modalités d'application du règlement CE N°338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, JOCE L-166 du 19 juin 2006 ; Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission sur l'utilisation et la conservation des zones humides, JOCE C-20 du 20 janvier 1997 ; Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1993 concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable, JOCE C-138 du 17 mai 1993 ; Directive 92/43 du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE L-206/7 du 22 juillet 1992, dite Directive Habitats ; Directive 79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE L-103 du 27 avril 1979, dite Directive Oiseaux...

elles à la mise en œuvre d'une politique communautaire en faveur des zones côtières<sup>534</sup> et à l'élaboration d'une stratégie en ce sens<sup>535</sup>. Cette stratégie est ainsi formulée en septembre 2000<sup>536</sup> et complétée, en 2001 et 2002, par deux recommandations<sup>537</sup>.

-167- L'UE encourage alors le développement de la GIZC à l'intérieur des systèmes de protection des mers régionales. Le programme de démonstration sur l'AIZC mené à partir de 1996<sup>538</sup> a en effet permis de révéler que la méthode la plus satisfaisante pour aboutir à une GIZC réside « dans l'adoption (...) d'une série de mesures visant à promouvoir les activités d'AIZC dans les États membres ainsi qu'au niveau des mers régionales<sup>539</sup> ». Par conséquent, le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement<sup>540</sup> et la Recommandation de 2002<sup>541</sup> soulignent la nécessité d'encourager et de soutenir les initiatives menées par les systèmes régionaux et donc, notamment, par le système méditerranéen.

-168- Aujourd'hui, les travaux de l'UE s'orientent vers l'élaboration d'une Stratégie communautaire pour la protection du milieu marin. Il n'existe en effet à ce jour aucune politique générale de l'Union pour la protection de l'environnement marin. L'objectif est donc de disposer d'un cadre global permettant d'assurer l'exploitation durable des ressources marines et de développer une approche intégrée, adaptée aux pressions qui

---

<sup>534</sup> Résolution du Conseil du 25 février 1992 relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière, JOCE C-59/1 du 6 mars 1992.

<sup>535</sup> Résolution du Conseil du 6 mai 1994 concernant une stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières, JOCE C-135/2 du 18 mai 1994.

<sup>536</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 27 octobre 2000, COM(2000) 547 final.

<sup>537</sup> Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, Bruxelles, 14 décembre 2001, 2000/0227 (COD) ; Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002. Ce dernier texte est reproduit Annexe IV.

<sup>538</sup> Voir infra 199-202.

<sup>539</sup> Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, 27 septembre 2000, COM (2000) 547 final, p.12.

<sup>540</sup> Le programme a été adopté par la Décision 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JOCE L-242 du 10 septembre 2002, p.1. Les États membres s'engagent ainsi à « promouvoir les meilleures pratiques en matière d'aménagement durable du territoire qui tiennent compte des conditions régionales particulières en accordant une place importante au programme de gestion intégrée des zones côtières ». Les autorités nationales doivent donc accorder une « attention particulière aux zones de grande valeur en terme de diversité biologique en promouvant la gestion intégrée des zones côtières ».

<sup>541</sup> Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002 (10), Chapitre I, V.



s'exercent sur le milieu naturel. La Stratégie devrait ainsi s'appuyer sur les limites territoriales des mers régionales afin de se décliner en différents programmes applicables à l'échelle des éco-régions<sup>542</sup> ; les structures institutionnelles nées des conventions pour la protection des mers régionales devraient d'ailleurs participer à la mise en œuvre coordonnée de ces programmes<sup>543</sup>. Un temps envisagé<sup>544</sup>, l'inclusion d'un volet spécialement consacré aux zones côtières dans la Stratégie devrait manifestement être écartée<sup>545</sup>. Toutefois, un programme de travail associant l'unité de coordination du PAM et la Commission européenne a été adopté à Portoroz en novembre 2005 afin d'associer ces deux entités dans le domaine de la protection de l'environnement en général et dans celui de la GIZC en particulier<sup>546</sup> : ainsi l'UE a-t-elle rappelé la pertinence des initiatives menées en Méditerranée et invité à en garantir la cohérence avec la stratégie européenne de GIZC<sup>547</sup>.

-169- L'UE s'attache donc aujourd'hui à « renforcer la dimension européenne de la GIZC en s'appuyant sur une approche par mers régionales<sup>548</sup> ». Le projet de protocole méditerranéen s'intègre donc parfaitement dans les recommandations formulées par l'Union, depuis les années 1980 jusqu'au plus récent Livre vert de juin 2006<sup>549</sup>. Si, comme

<sup>542</sup> Commission des Communautés européennes, Livre vert, Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers, COM(2006) 275 final, Bruxelles, 7 juin 2006, p.51.

<sup>543</sup> Commission des Communautés européennes, Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive « Stratégie pour le milieu marin »), COM(2005) 505 final, Bruxelles, le 24 octobre 2005, article 5-1 ; LIENEMANN (MN), Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive "Stratégie pour le milieu marin"), COM(2005)0505 – C6-0346/2005 – 2005/0211(COD), Parlement européen, Final A6-0373/2006, 24 octobre 2006, 66p.

<sup>544</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Vers une stratégie pour la protection et la conservation du milieu marin, Commission des communautés européennes, Bruxelles, 2 octobre 2002, COM(2002), 539 final, point 7, objectif global : « La stratégie pour la protection du milieu marin doit avoir pour vocation de contribuer à la stratégie communautaire de développement durable. En conséquence, et comme indiqué dans le PAE6, elle doit promouvoir l'utilisation durable des mers et la conservation des écosystèmes marins, y compris les fonds marins, les estuaires et les zones côtières ».

<sup>545</sup> La proposition de Directive présentée en 2005 limite d'ailleurs le champ territorial des interventions aux « eaux européennes situées au-delà de la ligne de base » : Commission des Communautés européennes, Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive « Stratégie pour le milieu marin »), COM(2005) 505 final, Bruxelles, le 24 octobre 2005, article 2.

<sup>546</sup> La « coopération en matière de gestion intégrée des zones côtières » constitue en effet un des huit volets du programme de travail.

<sup>547</sup> Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Établir une stratégie de l'environnement pour la Méditerranée, COM(2006) 475 final, Bruxelles, 5 septembre 2006.

<sup>548</sup> Evaluation of integrated coastal zone management in Europe, Final Report, 2006.

<sup>549</sup> Publié en juin 2006, le Livre vert relatif à la politique maritime de l'Union européenne contient un volet spécifique relatif à la GIZC, confirmant la place importante de cette problématique au sein de l'Union :

nous le verrons, la Communauté a parfois manifesté quelques réserves quant au contenu du futur protocole régional<sup>550</sup>, les récentes orientations de la politique communautaire en fondent néanmoins l'initiative. C'est le cas également des actions menées dans le cadre du Conseil de l'Europe (2).

## **-2- Les actions du Conseil de l'Europe en faveur des zones côtières.**

-170- Le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale créée en 1949, intervenant dans des domaines aussi divers que la protection des droits de l'homme, l'éducation, la coopération transfrontalière, la défense de l'environnement... Réunissant aujourd'hui quarante-six États, le Conseil est composé d'un organe délibérant, l'Assemblée parlementaire, d'une instance décisionnelle, le Comité des ministres et d'un organe consultatif, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Dans ses domaines de compétence, le Conseil de l'Europe intervient non seulement par l'adoption de recommandations et de résolutions mais également par l'élaboration de conventions internationales. C'est à travers ces deux modes d'intervention que la zone côtière a pu être appréhendée et sa gestion intégrée encouragée.

-171- Dès 1954 en effet, le Conseil de l'Europe adopte ainsi certains documents relatifs à la protection des côtes<sup>551</sup>. À partir des années 1970, ces textes deviennent de plus en plus précis et orientés vers une gestion durable des milieux littoraux. Ainsi, la Recommandation de l'Assemblée du 21 janvier 1971 relative à la protection des côtes en Europe insiste-t-elle sur la nécessité « d'un aménagement systématique et rationnel de toutes les côtes en Europe, en déterminant une répartition judicieuse de ses vocations les mieux appropriées<sup>552</sup> ». En 1973, le Comité des ministres adopte à son tour une résolution, insistant sur l'insuffisante coordination des actions publiques et la nécessité de « traiter

---

Commission des Communautés européennes, Livre vert, Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers, COM(2006) 275 final, Bruxelles, 7 juin 2006, pp.33-34.

<sup>550</sup> En ce sens, voir infra 295.

<sup>551</sup> DEJEANT-PONS (M), « Les aspects européens de la protection de l'environnement : les espaces marins et côtiers » in KOCHER (G), SCHINAS (G) (Sous la direction de), Aménagement foncier dans une Europe nouvelle, Éditions Peter Lang, Strasbourg, 1992, p.15.

<sup>552</sup> Conseil de l'Europe, Recommandation du 21 janvier 1971 relative à la protection des côtes en Europe, point 3. Le texte de cette recommandation est reproduit dans DEJEANT-PONS (M), « Les aspects européens de la protection de l'environnement : les espaces marins et côtiers » in KOCHER (G), SCHINAS (G) (Sous la direction de), Aménagement foncier dans une Europe nouvelle, Éditions Peter Lang, Strasbourg, 1992.

globalement (...) les problèmes de protection du littoral<sup>553</sup> ». En 1983, lors de la sixième Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire, est adoptée la Résolution relative aux politiques d'aménagement des régions maritimes<sup>554</sup>. Le texte souligne les difficultés de gestion du littoral engendrées par la multiplication des politiques sectorielles et préconise la mise en œuvre d'une approche globale. À cette fin, la prise en compte des interactions entre les milieux terrestre et marin est particulièrement encouragée<sup>555</sup>. Un an plus tard, la quatrième Conférence européenne sur l'environnement adopte deux résolutions traitant du milieu côtier : la Résolution relative à la politique et la législation en matière de planification, d'aménagement et de gestion des zones côtières, rives fluviales et lacustres<sup>556</sup> d'une part, la Résolution relative à la conservation de la faune, de la flore et de leurs habitats dans ces espaces d'autre part. La même année, l'assemblée adopte une résolution relative à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement dans les régions côtières européennes, recommandant de « procéder à un effort d'harmonisation du droit applicable à l'environnement côtier dans ses États membres<sup>557</sup> ». Particulièrement préoccupé par la dégradation de l'écosystème méditerranéen, le Conseil de l'Europe invite en 1998 à l'élaboration et la mise en œuvre de plans de développement durable du bassin<sup>558</sup>. En 2003, l'Assemblée parlementaire recommande aux États méditerranéens « de renforcer leurs législations et mécanismes administratifs nationaux pour la protection des côtes, en appliquant le concept de gestion intégrée<sup>559</sup> ».

---

<sup>553</sup> Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Résolution 29 (73) du 26 octobre 1973 relative à la protection des zones côtières, point 1. Le texte est également reproduit dans DEJEANT-PONS (M), « Les aspects européens de la protection de l'environnement : les espaces marins et côtiers » in KOCHER (G), SCHINAS (G) (Sous la direction de), Aménagement foncier dans une Europe nouvelle, Éditions Peter Lang, Strasbourg, 1992.

<sup>554</sup> Le texte sera intégralement repris par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans une Recommandation de 1985 : Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation R (85) 18 du 25 septembre 1985 relative aux politiques d'aménagement des régions maritimes.

<sup>555</sup> Ainsi, le point 2 de la Partie I dispose qu'il « ne faut plus concevoir la côte comme une rigoureuse ligne de séparation, mais comme une composante de la terre ». De même, le point 5 encourage la mise en œuvre de « modalités adéquates de planification intégrée des systèmes terrestres / marins ».

<sup>556</sup> Conférence européenne ministérielle sur l'environnement, Résolution du 27 avril 1984 relative à la politique et la législation en matière de planification, d'aménagement et de gestion des zones côtières, rives fluviales et lacustres.

<sup>557</sup> Conseil de l'Europe, Résolution 997 (1984) du 4 octobre 1984 relative à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement dans les régions côtières européenne, point 11-b.

<sup>558</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1149 du 30 janvier 1998, Développement durable des bassins de la mer Méditerranée et de la mer Noire.

<sup>559</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1630 du 25 novembre 2003, Érosion du littoral de la mer Méditerranée : conséquences pour le tourisme.

-172- Le 9 septembre 1999, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a par ailleurs adopté deux instruments originaux destinés à guider les États dans leur politique de protection des littoraux : le Code de conduite européen des zones côtières et le Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières<sup>560</sup>. Le Code de conduite comporte un chapitre relatif à la gestion durable des littoraux, présentant le cadre général dans lequel les problèmes sectoriels doivent être traités. Rédigé par le professeur Prieur, le Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières vise à inspirer les États européens dans l'élaboration de leur législation nationale. À ce titre, l'article 17 recommande particulièrement de « développer la coopération au niveau international pour le suivi, la gestion et la protection des zones côtières, notamment dans les zones côtières contiguës ».

-173- Le projet de protocole méditerranéen relatif à la GIZC s'inscrit donc parfaitement dans le cadre des résolutions et recommandations formulées par le Conseil de l'Europe. Une telle initiative se rattache également aux dispositions d'un traité élaboré sous l'égide du Conseil : la Convention européenne du paysage.

-174- Signée à Florence le 20 octobre 2000<sup>561</sup>, la Convention européenne du paysage<sup>562</sup> « s'applique à tout le territoire des Parties » et inclut à la fois « les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes<sup>563</sup> ». Le champ d'application matériel du texte - le paysage - est défini comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations<sup>564</sup> ». Les Parties s'engagent ainsi à « mettre en œuvre des politiques visant à

---

<sup>560</sup> Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et Code de conduite européen des zones côtières, Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère, Sauvegarde de la Nature, N°101, Conseil de l'Europe (Ed.), 1999, 124p.

<sup>561</sup> La Convention a en effet été élaborée par le congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

<sup>562</sup> Sur la Convention, voir notamment : BENOIT (L), « Le paysage comme milieu : la Convention européenne du paysage à l'heure de son approbation par la France », *Environnement*, N°12, 2004, pp.9-13 ; BLUM (R), Rapport N°1632 fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi N°1236 autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage, Assemblée nationale, 2 juin 2004, 16p ; GOUGUET (J-J), SIRIEX (A), « De la valeur économique totale des paysages : enjeux et difficultés méthodologiques », *REDE*, 3/2003, pp.347-363 ; LAVIEILLE (J-M), « Les paysages et la Convention du patrimoine mondial », *REDE*, 3/2003, pp.265-277 ; PRIEUR (M), « La Convention européenne du paysage », *REDE*, 3/2003, pp.258-264 ; PUECH (J), Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage, Assemblée nationale, 1<sup>er</sup> juin 2005, 15p. La Convention a été ratifiée par la France par la loi N°2005-1272 du 13 octobre 2005 autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage, JO N°220 du 14 octobre 2005 p.16297.

<sup>563</sup> Article 2.

<sup>564</sup> Article 1-a.

la protection, la gestion et l'aménagement des paysages<sup>565</sup> » et à « coopérer lors de la prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux<sup>566</sup> ». La protection paysagère constitue aujourd'hui une composante essentielle des politiques de GIZC. À cet égard, la Convention de Barcelone amendée mentionne la protection des zones d'importance paysagère comme un des éléments de promotion de la gestion intégrée<sup>567</sup> ; de même, plusieurs protocoles sectoriels intègrent la protection paysagère parmi les obligations générales incombant aux Parties<sup>568</sup>. En intégrant un volet spécialement consacré au paysage, le futur protocole méditerranéen relatif à la GIZC s'inscrirait donc dans les objectifs fixés par la Convention européenne du paysage et particulièrement son article 9 qui « encourage la coopération transfrontalière au niveau local et régional, et au besoin, à élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage ».

-175- Ainsi le projet de protocole méditerranéen se fonde-t-il sur plusieurs obligations nées des deux principales organisations régionales européennes, l'UE et le Conseil de l'Europe. Cette initiative s'inscrit en outre dans le cadre juridique établi par le système régional méditerranéen lui-même (B).

### **-B- Le droit régional méditerranéen.**

-176- Nous avons déjà souligné l'ouverture à la zone côtière du champ d'application territoriale de la Convention de Barcelone née de la révision de 1995<sup>569</sup>. Au-delà, d'autres dispositions de la Convention exhortent à un traitement juridique spécifique de l'espace littoral. Ainsi, l'article 4-3e prévoit-il expressément que les Parties « s'engagent à promouvoir la gestion intégrée du littoral ». La mention de la GIZC comme perspective à promouvoir renvoie alors à une autre obligation prévue à l'article 4-5 : « les Parties contractantes coopèrent en vue d'élaborer et d'adopter des protocoles prescrivant des mesures, des procédures et des normes convenues en vue d'assurer l'application de la

---

<sup>565</sup> Article 5-b.

<sup>566</sup> Article 7.

<sup>567</sup> L'article 4-3-e de la Convention engage ainsi les Parties à « promouvoir la gestion intégrée du littoral en tenant compte de la protection des zones d'intérêt écologique et paysager et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ».

<sup>568</sup> C'est le cas des Protocoles Prévention et Situations critiques (Article 1 d IV), Tellurique (Annexe II, E, 1c), Aires marines protégées et diversité biologique (Articles 4d, 6i et 8.2), Activités Off shore (Annexe III, E, 1c).

<sup>569</sup> En ce sens, voir supra 157.

Convention ». La Convention prévoit donc deux dispositions particulières : en premier lieu, la promotion de la GIZC devient une obligation pour les Parties. Par suite, et en vertu de l'article 4-5, une concrétisation possible de cette promotion est l'adoption d'un protocole sectoriel spécifique. À dessein, la révision de la Convention a donc ouvert la voie - géographique et juridique - à une réglementation normative des zones côtières à l'intérieur du cadre régional.

-177- Nous pouvons également rattacher juridiquement le projet de protocole à certaines obligations prévues par d'autres instruments juridiques sectoriels. En effet, la première obligation incombant aux États parties est d'abord d'appliquer les obligations nées de la Convention et des protocoles y relatifs<sup>570</sup>. Or, certains d'entre eux ont un champ d'application ouvert sur les zones côtières : c'est le cas des protocoles Aires marines protégées et diversité biologique<sup>571</sup>, Pollution tellurique<sup>572</sup>, Activités *off shore*<sup>573</sup> et Prévention et situations critiques<sup>574</sup>. Par ses effets positifs attendus en matière de protection de l'espace littoral, le futur protocole méditerranéen pourrait donc constituer un outil supplémentaire destiné à mettre en œuvre les obligations prévues par ces protocoles. La GIZC concerne en effet, non une série de mesures particulières, mais une méthodologie générale, un mode de gouvernance dont les répercussions peuvent se ressentir dans l'ensemble des domaines et activités en rapport avec le littoral. La rationalisation du cadre administratif, l'exigence d'une intégration des écosystèmes terre - mer, la perspective

---

<sup>570</sup> Article 3-1.

<sup>571</sup> Article 2-1 : « La zone d'application du présent Protocole est la zone de la mer Méditerranée délimitée à l'article premier de la Convention. Elle comprend en outre : le fond de la mer et son sous-sol ; les eaux, le fond de la mer et son sous-sol qui sont situés en deçà de la ligne de base à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale et qui s'étendent, dans le cas des cours d'eaux, jusqu'à la limite des eaux douces ; les zones côtières terrestres désignées par chacune des Parties, y compris les zones humides ».

<sup>572</sup> Article 3 du protocole révisé : « La zone d'application du présent Protocole (...) comprend : a) La zone de la mer Méditerranée délimitée à l'article premier de la Convention ; b) Le bassin hydrologique de la zone de la mer Méditerranée ; c) Les eaux en deçà de la ligne de base servant à mesurer la largeur de la mer territoriale et s'étendant, dans le cas des cours d'eau, jusqu'à la limite des eaux douces ; d) Les eaux saumâtres, les eaux salées côtières, y compris les étangs et les lagunes côtiers, et les eaux souterraines communiquant avec la mer Méditerranée ».

<sup>573</sup> Article 2-1 : « La zone d'application du présent Protocole (...) comprend : a) La zone de la mer Méditerranée définie à l'article premier de la Convention, y compris le plateau continental, le fond de la mer et son sous-sol ; b) Les eaux, y compris le fond de la mer et son sous-sol, en deçà de la ligne de base servant à mesurer la largeur de la mer territoriale et s'étendant, dans le cas des cours d'eau, jusqu'à la limite des eaux douces ».

<sup>574</sup> Article 1d. La notion d'« intérêts connexes », permettant de caractériser un événement de pollution, comporte une référence explicite à la zone côtière : « i) aux activités maritimes côtières, portuaires ou d'estuaire, y compris les activités de pêche ; ii) à l'attrait historique et touristique, y compris les sports aquatiques et autres activités récréatives, de la région considérée ; iii) à la santé des populations côtières ; iv) à la valeur culturelle, esthétique, scientifique et éducative de la zone ; v) à la conservation de la diversité biologique et à l'utilisation durable des ressources biologiques marines et côtières ».

temporelle élargie dans les politiques de développement, la systématisation des études d'impacts ou la réglementation des activités sur la bande littorale sont autant d'éléments qui, appliqués par les Parties, permettront incontestablement une meilleure exécution des obligations nées des autres protocoles sectoriels. C'est le cas, par exemple, de la protection et la gestion de « manière durable et respectueuse de l'environnement des espaces ayant une valeur naturelle ou culturelle particulière<sup>575</sup> », de l'élimination de la « pollution provenant de sources et activités situées à terre<sup>576</sup> » ou de la promotion « des plans d'urgence et autres moyens visant à prévenir et à combattre les événements de pollution<sup>577</sup> »... On peut donc considérer le futur instrument régional comme un outil juridique dont l'application contribuera, notamment, à la mise en œuvre de protocoles sectoriels déjà en vigueur.

-178- Si des instruments de droit international exhortent à un traitement de la problématique côtière à échelle régionale, les conventions et politiques environnementales menées dans le cadre de l'UE et du Conseil de l'Europe formulent explicitement l'opportunité d'une telle approche dans le bassin méditerranéen<sup>578</sup>. De même, les récentes orientations du système régional lui-même suggèrent précisément l'élaboration d'un outil

---

<sup>575</sup> Article 3-1 du Protocole Aires marines protégées et diversité biologique.

<sup>576</sup> Article 5-1 du Protocole Tellurique révisé.

<sup>577</sup> Article 4-1 du Protocole Prévention et Situations critiques.

<sup>578</sup> Observons par ailleurs que la Convention sur la lutte contre la désertification, adoptée le 17 juin 1994 à Paris, impose également aux États de mener des programmes d'actions régionales en faveur des zones côtières méditerranéennes. En convoquant la deuxième Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, l'Assemblée Générale de l'ONU affirme la nécessité d'accorder de l'importance au problème de la désertification. La Convention n'est pourtant pas négociée à cette période. En contrepartie d'une participation des pays en voie de développement aux négociations globales, les États industrialisés acceptent la négociation et l'élaboration d'une Convention internationale sur la désertification avant 1994 : le thème de la désertification constitue donc au sommet de Rio un élément fondamental de compromis politique entre les deux groupes d'États. La désertification est une forme de dégradation des terres dans des zones arides, causée en partie par les interventions humaines. Elle concerne environ un tiers de la superficie des terres émergées du globe et menace les moyens de subsistance d'environ un milliard deux cent millions de personnes vivant dans plus de cent dix pays. Adoptée le 17 juin 1994 à Paris, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification entre en vigueur le 26 décembre 1996. Parmi les obligations générales incombant aux Parties, la Convention souligne la nécessité d'« appliquer des stratégies intégrées à long terme axées simultanément, dans les zones touchées, sur l'amélioration de la productivité des terres ainsi que sur la remise en état, la conservation et une gestion durable des ressources en terres et en eau » (article 2-2). De même, les Parties doivent adopter une « approche intégrée visant les aspects physiques, biologiques et socio-économiques de la désertification et de la sécheresse » et renforcer « la coopération sous-régionale, régionale et internationale » (article 4-2-e). L'annexe III est consacrée à la mise en œuvre de la Convention au niveau régional pour la Méditerranée septentrionale, région caractérisée par « une concentration de l'activité économique dans les zones côtières imputable au développement de l'urbanisation, aux activités industrielles, au tourisme et à l'agriculture irriguée ». L'article 4 pose l'obligation pour les États parties concernées d'établir « des programmes d'action nationaux et, selon qu'il convient, des programmes d'action sous-régionaux, régionaux ou conjoints ». Par conséquent, l'adoption d'un instrument relatif à la gestion intégrée des zones côtières méditerranéennes constituerait une application de la Convention.

juridique spécialement consacré à la gestion de cet espace. Au-delà de circonstances politiques favorables, le projet méditerranéen s'appuie donc également sur des fondements juridiques spécifiques. Une telle initiative s'inscrit par ailleurs dans l'«évolution naturelle» du système régional tant ces dernières années lui ont permis d'acquérir une expérience solide en matière de GIZC (Section II).

## **- Section II - Une expérience solide en matière de protection des zones côtières.**

-179- La GIZC n'est pas un concept inconnu de la communauté méditerranéenne. Au contraire, la région est certainement l'une des plus avancées en ce domaine, grâce à l'expérience acquise depuis des années à travers les nombreuses expériences pilotes spécifiques (§1) et la contribution, à la fois théorique et pratique, des réseaux d'aires protégées (§2).

### **-§1- La multiplication d'expériences pilotes de gestion intégrée.**

-180- En 2001, le Livre blanc sur la gestion des zones côtières méditerranéennes observait : « par rapport aux autres régions du monde, la Méditerranée est probablement la plus avancée en terme de coopération en matière de GIZC. Cette collaboration est établie sur la base solide représentée par le Plan d'action pour la Méditerranée et, plus récemment, dans le contexte d'autres initiatives dont plus particulièrement le Partenariat euro-méditerranéen<sup>579</sup> ». En effet, si les expériences pilotes proviennent d'abord du système régional (A), elles s'accompagnent aujourd'hui du soutien coordonné de l'UE (B).

---

<sup>579</sup> PNUE/PAM/PAP, Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée, Programme d'actions prioritaires, Split, 2001, p.vii.



## **-A- L'impulsion du système méditerranéen.**

-181- À échelle strictement méditerranéenne, deux programmes permettent le financement et la conduite d'expériences pilotes de GIZC : les programmes d'aménagement côtier d'une part (1), le Programme environnemental d'assistance technique pour la Méditerranée d'autre part (2).

### **-1- Les programmes d'aménagement côtier.**

-182- Les Programmes d'aménagement côtier (PAC), axés sur une mise en œuvre pratique de la GIZC (a), contribuent de manière décisive à ancrer les exigences de gestion intégrée sur les rives méditerranéennes (b).

#### **-a- Des programmes centrés sur une mise en œuvre de la gestion intégrée.**

-183- La première décennie du PAM s'est particulièrement concentrée sur la surveillance continue de la mer et la prévention de la pollution. Une composante « Planification et gestion intégrées » est néanmoins instituée dès 1978 au cours d'une réunion du Plan Bleu. À ce Centre est alors confiée la question de la prospective environnement - développement et au CAR/PAP le programme de planification et de gestion intégrées, axé sur un programme d'actions prioritaires (PAP). Le PAP est un « programme d'actions pratiques et concrètes dans des domaines se prêtant au développement de la coopération technique entre les États méditerranéens, basé sur l'échange d'expériences et de savoir-faire. Le PAP est centré sur des actions susceptibles de donner des résultats immédiats et de contribuer au renforcement des capacités nationales et locales pour la planification et la gestion des zones côtières<sup>580</sup> ». En 1985, le PAM entre dans sa seconde décennie. La Déclaration de Gênes fixe alors plusieurs objectifs prioritaires parmi lesquels la gestion du littoral. La cinquième réunion ordinaire des Parties contractantes de 1987 décide en outre d'une réorientation de l'action autour de la planification et de la gestion intégrées des zones côtières<sup>581</sup>. À ce titre, le CAR/PAP développe en 1988 quatre projets pilotes nationaux

---

<sup>580</sup> PAM/PNUE, Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.1.

<sup>581</sup> PNUE/PAM, Rapport de la cinquième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et aux Protocoles y relatifs, Athènes, 7-11 septembre

(PPN) de gestion des zones côtières ; ces projets concernent alors la baie d'Izmir (Turquie), l'île de Rhodes (Grèce), la baie de Kastela (Croatie) et le littoral syrien. Ces PPN constituent ainsi les premières expériences pilotes de GIZC mises en œuvre dans le cadre du système régional méditerranéen.

-184- En 1989, le PNUE recommande un engagement plus actif du PAM dans la gestion des ressources littorales<sup>582</sup>. La même année, l'orientation nouvelle suggérée par le PNUE est approuvée par la sixième réunion ordinaire des Parties contractantes et les PPN rebaptisés Programmes d'aménagement côtier (PAC)<sup>583</sup>. « Les PAC visent à la mise en œuvre d'activités concrètes de gestion du littoral dans des pays méditerranéens sélectionnés et la solution des problèmes de niveau local. À travers l'échange d'expériences et de connaissances, le travail avec des experts locaux et internationaux, l'intégration des activités de toutes les composantes du PAM, les PAC aident de façon significative les pays riverains à résoudre leurs problèmes prioritaires dans les zones côtières<sup>584</sup> ». Héritiers des PPN, les PAC deviennent ainsi outils de mise en œuvre d'une gestion intégrée des zones côtières méditerranéennes<sup>585</sup>. Il s'agit ainsi de répondre à une situation particulière, en développant des stratégies de développement durable pour le site sélectionné. Dans une perspective plus large, le programme vise également à identifier des méthodologies, des outils et des pratiques de GIZC transposables à l'ensemble de la région méditerranéenne. Depuis 1989, quatre cycles de PAC se sont ainsi succédés, grâce à l'appui de l'ensemble des CAR<sup>586</sup> et la contribution financière du PAM, du pays d'accueil et des éventuels bailleurs de fonds, agences ou institutions spécialisées<sup>587</sup>.

---

1987, UNEP IG.74/5, Athènes, 1987, Recommandations approuvées par les parties contractantes, Programme d'actions prioritaires.

<sup>582</sup> PAM/PNUE, Recentrage du PAM sur la planification et la gestion intégrées et saines pour l'environnement dans le bassin méditerranéen, 1989.

<sup>583</sup> PNUE/PAM, Rapport de la sixième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et aux Protocoles y relatifs, Athènes, 3-6 octobre 1989, UNEP(OCA), MED IG.1/5, Athènes, 1989, Recommandations adoptées par les Parties contractantes, Gestion écologiquement rationnelles des zones côtières méditerranéennes.

<sup>584</sup> PAM/PNUE, Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.3.

<sup>585</sup> Adoptée en 1990, la Charte de Nicosie scellera définitivement la place de ces expériences pilotes, invitant notamment les États méditerranéens à « mettre en œuvre un ensemble d'actions prioritaires concrètes de gestion intégrée du littoral (...) ».

<sup>586</sup> Depuis la dixième réunion ordinaire des Parties contractantes, organisée à Tunis en 1997, la coordination générale des PAC revient au CAR/PAP : PNUE/PAM, Rapport de la dixième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Tunis, 18-21 novembre 1997, UNEP(OCA)/MED IG.11/10, Athènes, 1997, Annexe IV, Recommandations et budget programme pour 1998-1999, IV, B, 5.

<sup>587</sup> Comme la banque mondiale ou la banque européenne d'investissement par exemple.

-185- Les PAC se réalisent à travers divers projets locaux qui, bien que chaque fois différents, s'appuient sur un cadre conceptuel particulier, fondé, notamment, sur l'intégration de la protection de l'environnement dans les politiques nationales, l'approche systémique et holistique, la rétroaction et la réévaluation des politiques. La participation des acteurs locaux constitue également un axe fondamental des programmes<sup>588</sup>. À cette fin, un projet PAC comprend systématiquement un programme participatif<sup>589</sup> visant à associer les acteurs littoraux concernés<sup>590</sup> et ainsi renforcer les capacités institutionnelles et humaines à l'échelle locale et nationale<sup>591</sup>.

-186- En outre, « les sites proposés doivent comporter des problèmes environnementaux spécifiques pour lesquels les gouvernements nationaux et locaux doivent confirmer la nécessité de trouver des solutions à court et moyen termes<sup>592</sup> ». Plus précisément, les projets sont sélectionnés à partir de plusieurs critères. En premier lieu, le projet doit répondre aux objectifs généraux du PAC. Les sites doivent également être suffisamment représentatifs du littoral méditerranéen pour que les expériences acquises et les enseignements tirés soient transférables au niveau régional. La volonté politique du pays d'accueil reste enfin un élément déterminant<sup>593</sup>. Les PFN, les gouvernements, les CAR ou les Parties contractantes peuvent être à l'origine du lancement d'un projet. L'existence d'une situation critique, l'effet d'entraînement venant d'autres programmes, le précédent d'initiatives informelles de gestion peuvent justifier cette initiative, soumise à l'approbation des Parties. L'accord des Parties devant reposer sur des éléments tangibles, le CAR/PAP lance alors, en collaboration avec les autorités nationales concernées,

---

<sup>588</sup> PAM/PNUE, Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.5.

<sup>589</sup> Un tel programme est indispensable au financement du projet : PAM/PNUE, Formulation et mise en œuvre des projets du PAC : Guide pratique, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2000, Annexe II, p.65.

<sup>590</sup> Les moyens mis en œuvre dépendent alors à la fois des interlocuteurs et des situations locales. Pour le grand public, l'information et la participation seront mises en œuvre à travers des audiences publiques, des interventions médiatiques ou la diffusion de brochures. Pour les groupes d'intérêts particuliers, des réunions spéciales pourront être organisées. Pour les autorités locales et la communauté scientifique seront organisés des séminaires et ateliers d'information et de formation. Le programme participatif est donc spécifique à chaque État puisqu'il doit prendre en considération les traditions et coutumes locales, les aspects institutionnels et juridiques, le rôle déjà assuré par les ONG, le public, la communauté scientifique...

<sup>591</sup> Différents types de formation sont ainsi engagés lors des projets (stages, séminaires, ateliers, formations sur le terrain...) sur des sujets aussi variés que la GIZC, le développement durable, les plans d'urgence, l'occupation des sols, l'étude d'impact...

<sup>592</sup> PAM/PNUE, Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.3.

<sup>593</sup> PAM/PNUE, Formulation et mise en œuvre des projets du PAC : Guide pratique, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2000, p.10.

l'élaboration d'un diagnostic comprenant l'identification des problèmes et les projets de résolution.

-187- La deuxième étape, celle de la « formulation<sup>594</sup> », débute par la signature d'un « protocole d'accord » entre le PAM et le gouvernement du pays d'accueil. Ce protocole constitue le document juridique du projet. Il précise la période de mise en œuvre, les dispositions institutionnelles fondamentales, les rôles et obligations des parties, l'appui éventuel des bailleurs de fonds et, dans tous les cas, le budget engagé<sup>595</sup>. Le CAR/PAP rédige alors le rapport de lancement, « document opérationnel de base, obligatoire pour toutes les activités futures du projet<sup>596</sup> », adopté ensuite par l'Unité de coordination<sup>597</sup>. La phase de mise en œuvre peut ensuite débiter.

-188- C'est durant cette dernière étape que les activités individualisées du projet sont mises en œuvre. Toutefois, cette étape ne se limite pas à une exécution sommaire des opérations programmées. Elle comprend également - et là réside particulièrement son intérêt - un suivi après projet, permettant d'apprécier les résultats de l'action et de proposer d'éventuelles remédiations. Les autorités locales et nationales sont ainsi invitées à poursuivre les actions à travers un programme d'activités spécifiques<sup>598</sup>. La fin du projet marque par ailleurs le début d'une activité d'études et de réflexions pour une exploitation des méthodologies, des expériences et des résultats au niveau régional<sup>599</sup>.

-189- Les PAC interviennent donc à quatre niveaux. Au niveau local tout d'abord, les programmes mettent en œuvre des projets visant à résoudre des problèmes prioritaires dans les zones côtières. Au niveau national, ils contribuent à la formulation de politiques et de stratégies en « apportant des méthodologies et des procédures testées dans des conditions

---

<sup>594</sup> Nous prenons ici pour référence le langage officiel utilisé par le PAM pour caractériser la procédure des projets PAC : PAM/PNUE, Formulation et mise en œuvre des projets du PAC : Guide pratique, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2000, 89p.

<sup>595</sup> Ibidem, p.38.

<sup>596</sup> Ibidem, p.39.

<sup>597</sup> Le rapport de lancement comprend notamment les objectifs généraux du projet, les résultats escomptés au niveau local, national et régional, les méthodologies utilisées et les procédures d'évaluation et de suivi.

<sup>598</sup> « Il est réaliste de s'attendre à ce que, pour des propositions complexes et intégrées, un plan d'action national et/ou local, ou un programme correctif à moyen ou même long terme, doivent être formulés » : Ibidem, p.55.

<sup>599</sup> Cette étape de mise en œuvre du projet, de l'exécution des activités spécifiques aux études d'après projet, peut ainsi s'étendre sur une durée de deux ans et demi.

nationales et locales<sup>600</sup> ». Au niveau régional, l'expérience acquise permet l'adoption de stratégies régionales de GIZC. Enfin, la portée des PAC est également internationale puisque les expériences et résultats sont mis à la disposition d'autres régions à travers le PNUE. De par cette dimension considérable, les PAC constituent incontestablement des programmes aux répercussions positives (b).

#### -b- Des programmes aux répercussions positives.

-190- En 1987, le secteur de la Baie d'Izmir est l'un des trois PPN sélectionnés<sup>601</sup>. La situation environnementale du site montre alors des systèmes naturels incapables de s'accommoder aux pressions anthropiques. Le développement urbain, particulièrement important autour de la baie, consomme la plupart de ses ressources. L'insuffisance du système de traitement des eaux usées urbaines constitue une source majeure de pollution. Le rejet de déchets industriels contribue également à la détérioration de la qualité de l'eau, réduisant par là même les possibilités offertes aux activités de loisir, au tourisme et à la pêche. Les installations portuaires, situées dans la partie orientale de la baie, posent de la même manière de sérieux problèmes de pollution aquatique. L'érosion des sols est par ailleurs fortement accélérée par la perte des terres agricoles au profit de constructions résidentielles. La décision de construire une station d'épuration dans le delta de Gediz répond alors à un besoin urgent d'assainissement ; toutefois, la solution proposée de rejeter l'effluent épuré dans le lit de la rivière risque d'affecter le milieu marin des baies centrale et intérieure<sup>602</sup>.

-191- Les actions menées entre 1988 et 1989 ont permis de répondre aux problèmes de pollution les plus urgents et d'approfondir les connaissances sur la dégradation des milieux naturels du site. Les opérations ont été prolongées entre 1990 et 1993, grâce à l'approbation par la sixième réunion ordinaire des Parties contractantes du PAC Baie

---

<sup>600</sup> PAM/PNUE, Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.3.

<sup>601</sup> La baie d'Izmir est l'une des baies les plus grandes et les plus fermées de la côte égéenne de la Turquie. La surface totale du bassin versant de la baie d'Izmir est d'environ 20.000 km<sup>2</sup>. La principale source d'eau douce est le Gediz, deuxième plus grand fleuve de la côte turque à déboucher dans la mer Égée dont le bassin versant s'étend sur plus de 17.500 km<sup>2</sup>.

<sup>602</sup> METAP/CAR/PAP, Évaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes : expériences du METAP et du PAM (1988-1996), CAR/PAP, Athènes, 1997, p.40.

d'Izmir<sup>603</sup>. Le projet en baie d'Izmir s'inscrit dans les toutes premières expériences des PAC. Les conclusions montrent donc certaines lacunes, particulièrement quant à la portée supra-nationale des opérations. Toutefois, le projet a permis d'obtenir des avancées significatives en matière de protection du site. Il a de plus permis le renforcement des capacités institutionnelles par la création d'un Comité de gestion intégrée de la côte et la formation du personnel du Ministère chargé de l'environnement. Surtout, des initiatives déterminantes ont été conduites après le projet à l'initiative des autorités locales et nationales. Ainsi, des innovations ont été introduites dans l'implantation des industries, conduisant à de nettes améliorations en matière d'environnement. De même, le PAC Baie d'Izmir a permis une réelle impulsion de la politique nationale puisque, après l'adoption d'un arrêté relatif à l'EIE, il est aujourd'hui question d'un Plan directeur intégré de la côte pour la région d'Izmir<sup>604</sup>. En apportant une « nouvelle approche à la planification<sup>605</sup> », ce PAC de première génération<sup>606</sup> a donc permis de donner une impulsion non négligeable à la politique nationale turque en matière d'environnement et de gestion des zones côtières.

-192- Un deuxième cycle de PAC a vu le jour en 1993<sup>607</sup>. Comme pour la première génération, les projets « ont essentiellement été centrés sur les pratiques de planification et de gestion intégrées et les solutions qu'elles offrent<sup>608</sup> ». À l'inverse, les projets s'inscrivant dans les troisième<sup>609</sup> (1996-2001) et quatrième cycles<sup>610</sup> ont été structurés en

---

<sup>603</sup> PNUE/PAM, Rapport de la sixième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et aux Protocoles y relatifs, Athènes, 3-6 octobre 1989, UNEP(OCA), MED IG.1/5, Athènes, 1989, Annexe V, Recommandations adoptées par les Parties contractantes, E.9.3(a). Le PAM a ainsi investi près de 200.000 dollars pour ce projet.

<sup>604</sup> PNUE/PAM/PAP/METAP, Améliorer la mise en œuvre des programmes d'aménagement côtier, Split, PAP, 2002, pp.191-192.

<sup>605</sup> Ibidem, p.193.

<sup>606</sup> Sont considérés comme PAC de première génération les projets initiés entre 1989 et 1993. Outre la Baie d'Izmir, ont été concernés la Baie de Kastela (Croatie), l'Île de Rhodes (Grèce), la région d'El-Hocieima (Maroc), les littoraux syrien, israélien, libanais, maltais et algérien.

<sup>607</sup> Le deuxième cycle de PAC (1993-1996) a concerné le littoral albanais, la phase II de l'Île de Rhodes (Grèce), Sfax (Tunisie), Fuka Matrouh (Égypte).

<sup>608</sup> PAM/PNUE, Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.5.

<sup>609</sup> Troisième cycle (1996-2001) : Israël, Liban, Malte. Sur ces programmes, voir notamment : MEHDI (S), Coastal area management programme (CAMP) Lebanon : final integrated report, Split, PAP/RAC, 2004, 253p ; PAP/RAC, MAP CAMP Lebanon : inception report, PAP/RAC, Split, 2002, 54p ; PAP/RAC, MAP CAMP Malta project : inception report, PAP/RAC, Split, 2002, 51p ; UNEP/MAP/PAP, MAP CAMP Project Israel : final integrated report and selected documents, MAP Technical Reports N°134, Athens, 2001 ; GABBAY (S), Coastal area management programme (CAMP) Israël. Final integrated report, PAP/RAC, Split, 2000, 89p ; GABBAY (S), Coastal zone management in Israel, PAP/RAC, Split, 2000, 65p.

<sup>610</sup> Quatrième cycle : Algérie, Chypre, Maroc, Slovaquie. Sur ces programmes, voir notamment : PNUE/PAM/PAP, Programme d'Aménagement Côtier (PAC) Zone côtière algéroise, Rapport final intégré, Split, PAP, 2006, 190p ; UNEP/MAP, CAMP Slovenia, Regional program of environment and water resources protection, Final report, February 2006, 30p ; UNEP/MAP, CAMP Cyprus, Inception report, PAP-

tenant compte des expériences acquises et de la réorientation du PAM vers le développement durable<sup>611</sup>.

-193- La portée géographique des interventions varie d'un projet à l'autre. Elle peut concerner une échelle locale<sup>612</sup>, un littoral national<sup>613</sup> et même un territoire étatique<sup>614</sup>. L'impact des projets est généralement des plus positifs, sur le plan pratique comme théorique. En premier lieu, le site sélectionné tire toujours un bénéfice des actions entreprises. De plus, les institutions ayant participé à la mise en œuvre des projets s'en trouvent souvent dynamisées. Grâce aux activités de formation réalisées, la compétence des experts locaux s'accroît ainsi de façon significative<sup>615</sup>. Au projet lui-même se substituent alors des initiatives à la fois locales et nationales<sup>616</sup>. Très souvent, la portée pratique des projets dépasse le strict cadre local et l'expérience est transposable à un milieu<sup>617</sup>, une situation<sup>618</sup> ou un objectif particulier<sup>619</sup>. Ainsi, depuis plus de quinze ans, les

---

CAMP/CY/2006/IR, Split, February 2006, 76p ; PAP/RAC, MAP CAMP Slovenia : inception report, PAP/RAC, Split, 2004, 110p ; PAP/CAR, PAC Slovénie, PAP/CAR, Split, 2002, 85p ; PAP/CAR, Programme d'aménagement côtier (PAC) zone côtière algéroise - Rapport de lancement, PAP/RAC, Split, 2002, 56p ; PAP/RAC, Cypré - Diagnostic - Feasibility report, PAP/RAC, Split, 2002, 105p. De nouveaux projets sont actuellement en cours de préparation au Maroc et en Espagne.

<sup>611</sup> Voir le Plan d'action pour la protection du milieu marin et le développement durable des zones côtières de la Méditerranée (PAM Phase II) et ses deux annexes.

<sup>612</sup> Une portion de la côte (littoral algérois, littoral de Sfax en Tunisie...), une baie (baie de Kastela en Croatie, baie d'Izmir en Turquie...).

<sup>613</sup> Le littoral albanais ou celui de la Syrie par exemple.

<sup>614</sup> C'est le cas pour le PAC Israël puisqu'« il a été établi que les changements dans la zone côtière pouvaient affecter tout le pays. En conséquence, les études du PAC en Israël ont porté sur tout le territoire et pas seulement sur la zone côtière comme c'est le cas dans les autres » : PNUE/PAM/PAP/METAP, Améliorer la mise en œuvre des programmes d'aménagement côtier, Split, PAP, 2002, p.116.

<sup>615</sup> METAP/CAR/PAP, Évaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes : expériences du METAP et du PAM (1988-1996), CAR/PAP, Athènes, 1997, p.ix. C'est particulièrement vrai en Albanie : PNUE/PAM/PAP/METAP, Améliorer la mise en œuvre des programmes d'aménagement côtier, Split, PAP, 2002, pp.45-62. Ce fut également un axe majeur du projet maltais : UNEP/MAP, MAP CAMP Project Malta. Final integrated project document and selected thematic documents, Vol.1, MAP Technical Report Series N°138, Athènes, 2003, 287p ; UNEP/MAP, MAP CAMP Project Malta. Final integrated project document and selected thematic documents, Vol.2, MAP Technical Report Series N°138, Athènes, 2003, 316p.

<sup>616</sup> C'est le cas notamment des PAC Baie d'Izmir, Israël, Liban...

<sup>617</sup> Ainsi, l'expérience acquise lors du PAC Fuka-Matrouh (Égypte) « peut être reproduite dans n'importe quelle autre région désertique d'Égypte ou ailleurs » : PNUE/PAM/PAP/METAP, Améliorer la mise en œuvre des programmes d'aménagement côtier, Split, PAP, 2002, p.100. Sur ce programme, voir également : UNEP/MAP, MAP CAMP Project Fuka-Matrouh, Egypt : Final integrated report and selected documents, 2 Vols., MAP Technical Reports, N°131, Athens, 2001 ; CARNEMOLLA (S), CARNICELLI (S), DELLI (G), Coastal area management programme (CAMP) Fuka-Matrouh, Egypt. Assessment of natural resources and soil conservation issues in the coastal area of Fuka-Matrouh, PAP/RAC, Split, 1999, 81p ; EL-RAEY (M), FAWZI (MA), Strategic environmental assessment of the integrated coastal area management plan of the Fuka-Matrouh area, Egypt, PAP/RAC, Split, 1999, 66p ; KLARIC (Z), KOMILIS (P), DRAGICEVIC (M), BERLENGI (G), SURUCU (F), Carrying capacity assessment for tourism development of the CAMP Fuka-Matrouh, Egypt, PAP/RAC, Split, 74p ; PAP/RAC, Coastal area management programme (CAMP) Fuka-Matrouh, Egypt. Final integrated report, PAP/RAC, Split, 1999, 22p ; PARPAIRIS (A), PARPAIRI (K),

PAC permettent d'ancrer la problématique de GIZC dans la communauté méditerranéenne. Par leurs apports à la fois pratique et théorique, ces programmes démontrent, à l'échelle locale, nationale et régionale, l'opportunité d'une résolution des problèmes sociaux et environnementaux sur l'espace littoral. Ces expériences ont d'ailleurs largement contribué à orienter les débats vers la pertinence d'un protocole spécifique en matière de GIZC<sup>620</sup>. Au-delà de ces programmes, les zones côtières méditerranéennes bénéficient également des initiatives menées dans le cadre du Programme environnemental d'assistance technique pour la Méditerranée (2).

## **-2- Le Programme environnemental d'assistance technique pour la Méditerranée.**

-194- Créé en 1990 à l'initiative de la Banque mondiale (BM), de la Banque européenne d'investissement (BEI), de l'UE et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme environnemental d'assistance technique pour la Méditerranée (METAP) est un partenariat unissant certains États méditerranéens à des institutions accordant des ressources financières destinées à la gestion durable de la région. L'objectif du METAP est de mobiliser des fonds afin d'assister ces États dans la préparation de stratégies de développement durable. Douze pays sont bénéficiaires de ce

---

Integrated coastal area management planning study - CAMP Fuka-Matrouh, Egypt, PAP/RAC, Split, 1999, 66p.

<sup>618</sup> Le PAC Albanie (1993-1996) a été mis en œuvre peu de temps après le retour de la démocratie, dans un État encore fortement centralisé dans lequel la propriété, la liberté du commerce et de circulation n'existaient plus depuis 45 ans. Pour une présentation complète de ce projet, voir : PAP/RAC, Water resources management study for the Erzeni and Ishmi rivers : water resources assessment, PAP/RAC, Split, 1999, 142p ; MARGETA (J), PAVASOVIC (S), Water resources management study for the Erzeni and Ishmi Rivers : water resources assessment, PAP/RAC, Split, 1996, 61p ; PAP/RAC, Albania coastal zone management plan : final report - Phase one, PAP/RAC, Split, 1995, 118p ; PAP/RAC, Albania coastal zone management plan : final report - Phase two, PAP/RAC, Split, 1995, 80p ; GNILSEN (R), Albania coastal zone management Phase I - Sections on environmental and infrastructure aspects, PAP/RAC, Split, 1994, 39p.

<sup>619</sup> Comme la mise en œuvre des obligations juridiques découlant des protocoles méditerranéens : ce fut notamment le cas pour les projets de l'Île de Rhodes, de Sfax, de la Baie d'Izmir, du littoral albanais...

<sup>620</sup> Notons que l'éventuelle adoption d'un protocole GIZC ne marquera pas la fin des PAC. Les États sont d'ailleurs invités à élaborer de nouveaux projets : PNUE/PAM, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Catane (Italie), 11-14 novembre 2003, UNEP(DEC)/MED IG.15/11, Athènes, 2003, II-C-II-3. Les futurs PAC concerneront principalement Chypre, l'Espagne, le Maroc et la Slovénie : PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, point 66.



programme<sup>621</sup> dont les activités, contrôlées par six partenaires institutionnels<sup>622</sup>, s'orientent aujourd'hui vers la gestion des zones côtières.

-195- Entièrement financé par le Ministère finlandais des affaires étrangères, du développement et de la coopération, le programme du METAP relatif à la gestion des zones côtières vise particulièrement le développement de stratégies d'évaluation environnementale, la promotion de structures compétentes en matière de gestion des zones côtières et l'incitation à l'adoption d'instruments normatifs de GIZC<sup>623</sup>. Évalué en 1997, ce volet GIZC du METAP connaît, en comparaison des PAC, une portée plus limitée, l'essentiel des projets étant orienté vers le strict échelon local et centré sur des situations d'urgence<sup>624</sup>. De même, la majorité des actions ayant été menée par des consultants internationaux, le renforcement des capacités locales est jugé nettement inférieur à celui consécutif aux PAC<sup>625</sup>. Néanmoins, la plupart des projets évalués sont considérés comme positifs, les recommandations du METAP ayant le plus souvent été suivies à l'issue du projet lui-même<sup>626</sup>.

-196- Dès son institution, le METAP a tissé des liens importants avec le PAM et son centre régional spécialisé dans la préservation des zones côtières, le CAR/PAP. Ainsi, certaines régions littorales ont pu bénéficier des appuis coordonnés du METAP et du PAM<sup>627</sup>. C'est particulièrement le cas aujourd'hui dans cette quatrième phase du programme. Ainsi, le METAP, associé au CAR/PAP et au Conservatoire du littoral français, a-t-il notamment contribué à l'élaboration de la loi algérienne de protection des zones côtières<sup>628</sup>.

---

<sup>621</sup> Il s'agit de l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Égypte, la Jordanie, la Libye, le Liban, le Maroc, la Syrie, la Tunisie et la Turquie (Chypre et la Slovénie ayant récemment renoncé à participer au programme).

<sup>622</sup> La Commission européenne, la BEI, le PNUD, la BM, le Ministère finlandais des affaires étrangères, du développement et de la coopération et l'Agence suisse pour le développement et la coopération.

<sup>623</sup> Dans sa première phase (1990-1992), le METAP a financé neuf programmes dans cinq États méditerranéens pour un total de 2,8 millions de dollars. Au cours de sa deuxième phase (1993-1995), le programme a affecté 2,6 millions de dollars pour neuf actions de GIZC dans sept États. Dans sa troisième phase (1996-1999), une nouvelle série d'investissements dans la gestion intégrée des régions littorales a été prévue à travers la réalisation de dix projets dans huit pays, pour un montant total de treize millions de dollars. Le programme est aujourd'hui entré dans sa quatrième phase, axée sur deux problématiques particulières : le renforcement des capacités nationales et la préparation de projets pilotes.

<sup>624</sup> METAP/CAR/PAP, Évaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes : expériences du METAP et du PAM (1988-1996), CAR/PAP, Athènes, 1997, p.ix.

<sup>625</sup> Ibidem, p.ix.

<sup>626</sup> Ibidem, pp.13-14.

<sup>627</sup> C'est le cas notamment de la côte albanaise (Ibidem, pp.21-26) et de l'île de Rhodes en Grèce (Ibidem, pp.28-31).

<sup>628</sup> Loi N°02-02 du 5 février 2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral, Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire N°10 du 12 février 2002.

-197- À travers le PAC et le METAP, le bassin méditerranéen est donc le siège de multiples expériences pilotes spécifiquement orientées vers la GIZC. Soulignons que ce deuxième programme a toute sa place en Méditerranée puisque ses activités s'affirment comme complémentaires de celles réalisées dans le cadre du PAM. C'est également le cas des initiatives menées par l'UE (B).

## **-B- Le soutien coordonné de l'Union européenne.**

-198- Ces dernières années ont été marquées par une prise en charge de la problématique côtière par l'UE<sup>629</sup>. Le bassin méditerranéen a alors fait l'objet d'une attention particulière à travers le programme de démonstration en matière de GIZC (1) et le partenariat environnemental euro-méditerranéen (2).

### **-1- Le volet méditerranéen du programme de démonstration.**

-199- Si de nombreuses réglementations sectorielles régissent la zone côtière, les résolutions du Conseil adoptées au début des années 1990 insistent particulièrement sur la nécessité d'une action européenne concertée pour la mise en œuvre d'une gestion intégrée de l'espace littoral<sup>630</sup>. En 1996, la Commission européenne lance alors un programme de démonstration sur l'AIZC<sup>631</sup>. Deux raisons principales sont avancées pour justifier

---

<sup>629</sup> En ce sens, voir supra 164-169.

<sup>630</sup> Résolution du Conseil du 25 février 1992 relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne, JOCE C-59/1 du 6 mars 1992. Le texte précise notamment que « compte tenu du principe de subsidiarité, il est nécessaire de disposer d'une stratégie communautaire pour la gestion et l'aménagement intégrée des zones côtières fondées sur les principes de la durabilité et de la bonne pratique écologique ». La Commission est donc invitée à « proposer une stratégie communautaire de gestion intégrée de la zone côtière ». Pour certains auteurs, cette résolution marque une « détermination nouvelle en la matière » : LE MORVAN (D), « Le littoral atlantique dans l'Union européenne : vers quelle intégration ? » in BODIGUEL (M) (Sous la direction de), *Le littoral, entre nature et politique*, L'Harmattan, 1997, p.37. Une nouvelle résolution, adoptée deux ans plus tard, réitère d'ailleurs son invitation à la Commission quant à l'adoption d'une « stratégie communautaire de gestion intégrée de l'ensemble du littoral communautaire » : Résolution du Conseil du 6 mai 1994 concernant une stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières, JOCE C-135/2 du 18 mai 1994.

<sup>631</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières, 31 octobre 1995, COM(95)511 final. Le programme est financé à la fois par les autorités nationales ainsi qu'à travers les programmes LIFE et TERRA. Le programme LIFE contribue à la mise en œuvre de la politique communautaire en matière d'environnement : Règlement CE N°1655/2000 du Parlement européen et du Conseil concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE), JOCE C-308 du 17 octobre 2000, p.2. Lancé dans le cadre du Fonds européen de développement régional (FEDER), le programme TERRA vise l'application de nouvelles approches et méthodologies dans le domaine de l'aménagement du territoire : Commission européenne, « TERRA, un laboratoire expérimental en aménagement du territoire », Politique régionale, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000, 102p. Pour quelques études réalisées dans le cadre du programme de démonstration, voir

l'intervention de l'UE en ce domaine. En premier lieu, sont constatés des problèmes d'envergure européenne qui ne peuvent être traités isolément par les États membres : c'est le cas des problématiques relatives à la protection du patrimoine naturel, aux transferts de polluants et de sédiments, aux flux touristiques... Par ailleurs, est considéré comme particulièrement nécessaire l'échange d'expériences et de savoirs faire dans un domaine où existe une forte demande publique et politique pour la préservation du milieu. Le programme de démonstration de l'UE vise donc à mettre en évidence les conditions devant être réunies afin que le développement durable des zones côtières devienne une réalité et ce, dans toute la diversité des littoraux européens. Ainsi le programme doit-il permettre de tester des modèles de coopération en vue d'une mise en œuvre de la GIZC. En ce sens, le programme se rapproche des PAC. De plus, il s'agit également d'établir un dialogue entre les institutions européennes et l'ensemble des acteurs concernés par le devenir des zones côtières. « Au-delà d'une description d'exemples concrets de bonnes pratiques en matière d'aménagement et de gestion des zones côtières, le programme se veut (donc) le point de départ et d'appui d'une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières<sup>632</sup> ».

-200- En pratique, les expériences pilotes ont chacune suivi quatre phases distinctes : une phase préliminaire de description de l'état de l'environnement, une seconde phase d'analyse, une troisième consacrée à la planification *stricto sensu* et une dernière destinée à la mise en œuvre de celle-ci. Les projets ont été sélectionnés pour leur représentativité dans les domaines écologique, économique et social des zones côtières européennes. Sur les trente-cinq expériences mises en œuvre<sup>633</sup>, douze ont concerné le bassin méditerranéen<sup>634</sup>.

---

notamment : BURBIDGE (P), Planning and management processes : sectoral and territorial cooperation, European demonstration programme on integrated management, Department of marine sciences and coastal management, University of Newcastle, 1999, 95p ; CAPOBIANCO (M), Role and use of technologies in relation to integrated coastal zone management, European demonstration programme on integrated coastal zone management, Tecnomare SPA, Venezia, 1999, 130p ; DOODY (J), PAMPLIN (C), GILBERT (C), BRIDGE (L), Information required for integrated coastal zone management, European Union demonstration programme on integrated management in coastal zones, 1998, 71p ; Institute for European environmental policy, The influence of UE policies on the evolution of coastal zones, ICZM Demonstration Programme, London, 1999, 91p ; KING (G), Participation in the ICZM processes : mechanisms and procedures needed, European demonstration programme on integrated coastal zone management, Hyder Consulting, 1999, 120p. Ces documents sont disponibles sur le site Internet : <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>

<sup>632</sup> Commission européenne, Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : Principes généraux et options politiques, Offices des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p.5.

<sup>633</sup> Outre ces expériences concrètes, le programme envisageait également six études transversales thématiques : législation, partenariat, technologie, coopération sectorielle et territoriale, information, influence des politiques de l'Union européenne sur le littoral.

-201- Le programme a notamment permis de dégager certains éléments indispensables à la mise en œuvre de la GIZC. Ainsi, l'implication de l'ensemble des usagers de la zone côtière constitue la « pierre angulaire de l'aménagement intégré<sup>635</sup> ». De même, doit être constamment recherchée la participation active des instances administratives compétentes aux niveaux national, régional et local, entre lesquelles des liens adéquats doivent être établis en vue d'améliorer la coordination des différentes politiques existantes<sup>636</sup>. L'intégration repose par ailleurs sur le choix d'une perspective globale et élargie qui tienne compte de l'interdépendance et de la disparité des systèmes naturels et des activités humaines qui influent sur les zones côtières<sup>637</sup>. Pour ce faire, la définition juridique de l'espace littoral doit systématiquement recouvrir ses composantes terrestre et marine<sup>638</sup>.

-202- Ainsi, à travers le programme de démonstration mené par l'UE, le bassin méditerranéen s'est une nouvelle fois inscrit au centre des initiatives de gestion intégrée. Il reste toutefois à mieux coordonner les programmes communautaire et méditerranéen, exigence aujourd'hui prônée dans le cadre du partenariat environnemental euro-méditerranéen (2).

## **-2- Le partenariat environnemental euro-méditerranéen.**

-203- En novembre 1995 à Barcelone, les participants à la Conférence euro-méditerranéenne adoptent une Déclaration instituant un partenariat entre l'UE et douze États du sud et de l'est de la Méditerranée<sup>639</sup>. L'objectif est alors de garantir la paix, la

---

<sup>634</sup> Il s'agit des projets situés à Costera canal, Barcelone (Espagne), Naples, Ricama, Tarente, Palerme (Italie), Cyclades, Ipiros, Athènes, Magnesia, Strymonikos, Kavala (Grèce). Pour une présentation des interventions réalisées : Commission européenne, Mieux gérer les ressources littorales, Un programme européen pour l'aménagement des zones côtières, 1997, 47p.

<sup>635</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 27 octobre 2000, COM(2000) 547 final, p.10.

<sup>636</sup> Recommandation du Parlement européen et du conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, Conseil de l'Union européenne, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE. du 6 juin 2002, Chapitre II, g.

<sup>637</sup> Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 14 décembre 2001, 2000/0227 (COD), chapitre I.

<sup>638</sup> Commission européenne, Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : Principes généraux et options politiques, Offices des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p.25.

<sup>639</sup> Il s'agit de l'Algérie, Chypre, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie et l'Autorité palestinienne, la Libye ayant le statut d'observateur.

stabilité et la prospérité dans cette région<sup>640</sup>. Dans cette optique, la Déclaration de Barcelone couvre trois chapitres particuliers :

- la promotion de la paix et de la stabilité, incluant notamment la promotion de la démocratie et le respect des droits de l'homme,
- la coopération socioculturelle (santé, société civile, jeunesse...),
- la coopération économique. Dans une logique de développement durable, la protection de l'environnement constitue l'une des priorités de ce volet.

-204- La Commission européenne est alors chargée de coordonner la préparation d'un Programme d'actions prioritaires à court et moyen termes pour l'environnement (SMAP). Adopté à Helsinki en novembre 1997 lors de la première Conférence ministérielle euro-méditerranéenne, le programme constitue un outil opérationnel pour la mise en œuvre d'une politique environnementale dont la GIZC constitue un axe prioritaire<sup>641</sup>. Ainsi, les Parties « conviennent de prendre des mesures conjointes pour promouvoir une gestion intégrée des zones côtières et d'élaborer une stratégie globale dans la région<sup>642</sup> ».

-205- Lors de la Déclaration d'Helsinki de 1997, les partenaires se déclaraient soucieux d'encourager la synergie entre les activités et programmes nationaux, régionaux et internationaux pertinents, en particulier ceux s'inscrivant dans le cadre du PAM et du METAP. Pourtant, lors de la première phase du SMAP, peu d'initiatives coordonnées ont été mises en place. La Déclaration d'Athènes de juillet 2002, marquant une deuxième étape du partenariat, souligne la nécessité de corriger ces carences et de renforcer les liens entre les programmes. Ainsi les partenaires s'engagent-ils à « renforcer la cohérence et à veiller aux synergies entre la politique du SMAP, le Programme euro-méditerranéen pour l'environnement, les instruments juridiques et les programmes multilatéraux dans la

---

<sup>640</sup> Sur le Partenariat euro-méditerranéen en général, voir notamment : BALTA (P), Méditerranée, défis et enjeux, L'Harmattan, 2000 ; BENSIDOUN (I), CHEVALLIER (A), Euro Méditerranée : le pari de l'ouverture, Économica, Paris, 1996, 176p ; Commission européenne, Le processus de Barcelone. Le partenariat Europe Méditerranée, Synthèse 2001, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002, 36p ; KHADER (B) (Dir.), Le partenariat euro-méditerranéen vu du sud, Paris, L'Harmattan, 2001 ; LE PENSEC (L), Le partenariat euro-méditerranéen, grands espoirs modestes résultats, Rapport du Sénat, Délégation pour l'Union européenne, 2001-2002, N°121, 84p ; RIVIERE (D), MONTENEGRO (A-M), « L'Union européenne, facteur d'intégration régionale pour la Méditerranée » in LIEUTAUD (J) (Sous la direction de), Une mer entre trois continents, La Méditerranée, Ellipses, 2001, pp.191-220 ; SCHMID (D), Optimiser le processus de Barcelone, Occasional Papers N°36, Institut d' Études de sécurité de l'Union européenne, 2002, 56p.

<sup>641</sup> Tout comme la gestion intégrée de l'eau, la gestion des déchets, la lutte contre la pollution dans les sites critiques (« hot spots ») et la lutte contre la désertification.

<sup>642</sup> Déclaration d'Helsinki.

région, tels que le PAM et le METAP<sup>643</sup> ». De la même manière, lors de la réunion de Catane en novembre 2003, les Parties contractantes à la Convention de Barcelone ont souligné « l'importance stratégique de la coopération entre le PAM et la Commission européenne (...), notamment par le biais d'un renforcement des liens entre le PAM et le Partenariat euro-méditerranéen<sup>644</sup> ». Enfin, le Programme de travail associant l'Unité de coordination du PAM et la Commission européenne adopté en 2005 prévoit de « créer des cadres institutionnels et politiques adéquats (...) pour la mise en oeuvre d'activités relevant du programme SMAP dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières<sup>645</sup> ». La complémentarité et la coordination des différentes politiques constituent donc un enjeu majeur pour les prochaines années, ce qu'a récemment souligné la Commission européenne dans une communication de septembre 2006 relative à l'avenir de l'environnement méditerranéen<sup>646</sup>.

-206- Depuis plusieurs années déjà, les rives méditerranéennes sont donc l'objet d'expériences pilotes de gestion intégrée. Si ces initiatives proviennent historiquement du système régional lui-même, elles sont aujourd'hui utilement complétées par des actions parallèles conduites par l'UE. Or, ces initiatives communautaires menées à échelle méditerranéenne ne constituent plus des actions sectorielles alourdissant la structure générale d'un système déjà complexe mais se coordonnent progressivement avec les programmes spécifiquement méditerranéens. Ainsi l'intégration des politiques régionales tend-elle à devenir effective dans le bassin méditerranéen. De même, l'expérience méditerranéenne en matière de GIZC est par ailleurs renforcée par la mise en place de réseaux d'aires spécialement protégées (§2).

---

<sup>643</sup> Déclaration de la 2<sup>e</sup> Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur l'environnement, Athènes, 10 juillet 2002, Point 4. D'autres points de la Déclaration insistent sur ces liens permanents à mettre en œuvre (14, 24 et 39 notamment).

<sup>644</sup> UNEP/MAP, Report of the thirteenth ordinary meeting of the contracting Parties to the Convention for the protection of the Mediterranean sea against pollution and its protocols, Annex V, Catania Declaration, 11-14 November 2003, UNEP(DEC)/MED IG.15/11, 9 December 2003, point 7.

<sup>645</sup> Programme de travail associant l'Unité de coordination du PAM et la Commission européenne en vue du renforcement de la coopération entre l'Unité de coordination du PAM et la Commission européenne dans le domaine de l'environnement, Portoroz, 9 novembre 2005, point 5.1.

<sup>646</sup> Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Établir une stratégie de l'environnement pour la Méditerranée, COM(2006) 475 final, Bruxelles, 5 septembre 2006.

## **-§2- La contribution des réseaux d'aires protégées.**

-207- Si l'institution d'aires protégées répond, en tant que tel, à une méthodologie et à un dessein spécifiques<sup>647</sup>, l'intérêt de telles initiatives dépasse toutefois la protection *stricto sensu* et contribue également à promouvoir la GIZC. Les deux problématiques se rejoignent en effet de plus en plus et les aires protégées instituées en milieu littoral font souvent figure de laboratoires pour la mise en œuvre de la gestion intégrée. L'expérience méditerranéenne en matière de GIZC est ainsi consolidée par les réseaux mondiaux (A) et régionaux (B) d'aires protégées établis dans la région.

### **-A- Les réseaux mondiaux implantés en Méditerranée.**

-208- Les réseaux mondiaux d'aires protégées établis en vertu de la stratégie mondiale pour les zones humides (1) et des programmes de l'UNESCO (2) contribuent à ancrer les exigences de GIZC dans le bassin méditerranéen.

### **-1- La stratégie mondiale pour les zones humides.**

-209- Des réseaux régionaux de protection des zones humides ont été institués sous l'égide de la Convention de Ramsar. En février 1991 est ainsi lancé le programme MedWet<sup>648</sup> destiné à agir en faveur des zones humides méditerranéennes<sup>649</sup>. La surface de ces espaces, difficile à évaluer puisqu'en évolution constante, se répartit en lacs et marais naturels,

---

<sup>647</sup> Même si elle est largement antérieure, l'institution d'aires protégées s'inscrit particulièrement dans le cadre de la conservation *in situ*, exigence prévue par la Convention sur la diversité biologique de 1992. Sur les aires protégées en général, voir notamment : ABREU (AD), « Les aires marines spécialement protégées » in BEURIER (J-P), KISS (A), MAHMOUDI (S) (Ed.), Nouvelles technologies et droit de l'environnement marin, Kluwer Law International, 2000, pp.173-178 ; MABILE (S), Les aires marines protégées en Méditerranée, outils d'un développement durable, Thèse de droit, Université Aix Marseille II - Paul Cézanne, 2004, 527p ; SCOVAZZI (T), « Marine protected areas on the high seas : some legal and policy considerations », IJMCL, Volume 19, N°1, 2004, pp.1-17 ; SCOVAZZI (T), « Marine specially protected areas and present international law of the sea » in BEURIER (J-P), KISS (A), MAHMOUDI (S) (Ed.), Nouvelles technologies et droit de l'environnement marin, Kluwer Law International, 2000, pp.179-191 ; SCOVAZZI (T) (Ed.), Marine specially protected areas - The general aspects and the mediterranean regional system, Kluwer Law International, 1999, 281p ; SCOVAZZI (T), « La navigazione nelle zone marine specialmente protette », Studi Panzera, Bari, 1995, pp.837-855.

<sup>648</sup> De l'anglais « Mediterranean Wetlands » (zones humides méditerranéennes).

<sup>649</sup> Le programme réunit l'Albanie, l'Autorité palestinienne, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Égypte, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, la Jordanie, la Liban, la Libye, la Macédoine, Malte, Monaco, le Monténégro, la Slovénie, la Syrie, la Tunisie, la Turquie. De même, participent au programme la Commission européenne, le Secrétariat de la Convention de Berne, l'Unité de coordination du PAM, Birdlife International, le Centre grec pour les biotopes et les zones humides, l'UICN, la station biologique de la Tour de Valat, Wetlands International, WWF International...

zones humides artificielles et lagunes côtières, sur une surface totale équivalente à celle de la Sicile. Les deltas - celui du Rhône en France, du Pô en Italie et du Nil en Égypte - et certaines régions de lagunes et de marais salants, constituent les zones humides côtières les plus caractéristiques. Espaces de transition entre la terre et la mer, elles représentent des sites privilégiés pour l'hivernage et la reproduction de nombreuses espèces d'oiseaux : on estime ainsi à deux milliards le nombre d'oiseaux migrateurs de cent cinquante espèces différentes qui les utilisent comme site étape, pendant leur migration entre l'Eurasie et l'Afrique. L'objectif du programme MedWet est donc de stopper la perte de ces écosystèmes et d'inciter les États à élaborer des stratégies de gestion spécifique<sup>650</sup>. À cette fin, diverses actions sont menées en matière de connaissance des zones humides, de gestion des ressources en eau ou de renforcement de la coopération internationale. Devenu en 1999 structure régionale pour la mise en œuvre de la Convention de Ramsar<sup>651</sup>, MedWet s'investit particulièrement pour la protection des zones humides côtières à travers le projet MedWetCoast<sup>652</sup>. Une coopération s'est en outre établie entre le MedWet et le CAR/ASP : sont ainsi reliées les problématiques de protection des zones humides côtières et de GIZC<sup>653</sup>.

## **-2- Les réseaux UNESCO.**

-210- La zone côtière est devenue bénéficiaire de certains régimes de protection institués par l'UNESCO à travers le programme sur l'Homme et la Biosphère (a) et la protection du patrimoine mondial (b).

---

<sup>650</sup> En ce sens, voir notamment la Déclaration de Venise sur les zones humides méditerranéennes, adoptée lors de la sixième session de la Conférence des parties contractantes tenue à Brisbane (Australie) du 19 au 27 mars 1996.

<sup>651</sup> Ramsar COP 7, Résolution VII.20, Priorités en matière d'inventaire des zones humides, San José, Costa Rica, mai 1999.

<sup>652</sup> Le projet vise la conservation des zones humides littorales dans six États et autorités riverains de la Méditerranée (Albanie, Égypte, Liban, Maroc, Tunisie et Autorité palestinienne). Ce plan est financé par le Fond pour l'environnement mondial (FEM) et son homologue français, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).

<sup>653</sup> Ramsar COP 8, Résolution VIII.4, Principes et lignes directrices pour inscrire les questions relatives aux zones humides dans la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), Valence, Espagne, novembre 2002, Annexe, point 14.



#### -a- Le programme sur l'Homme et la Biosphère.

-211- En 1970, l'UNESCO lance le programme sur l'Homme et la Biosphère (MAB<sup>654</sup>), programme auquel participent aujourd'hui plus de cent dix États. L'objectif est alors de développer une gestion durable des ressources naturelles en plaçant l'être humain comme partie intégrante de l'écosystème. À cette fin, sont instituées dès 1976 des réserves de biosphère dans le but d'accomplir trois missions principales :

- une mission de conservation, visant la protection des ressources génétiques, des espaces et des paysages ;
- une mission de développement, afin d'encourager un développement humain respectueux de l'équilibre des écosystèmes ;
- une mission de recherche, destinée à développer des activités scientifiques, de surveillance et d'éducation.

-212- La méthodologie de protection de ces réserves s'appuie sur un zonage original de l'espace. En fonction de l'intérêt des parties qui le composent, le site est divisé en trois zones : une aire centrale, à l'intérieur de laquelle un niveau de protection maximal est apporté, une zone tampon où certaines activités compatibles avec le respect de l'environnement peuvent être autorisées et enfin, une zone de transition pouvant comprendre en son sein des activités agricoles et des établissements humains. Les premières réserves de biosphères étaient des « aires protégées traditionnelles auxquelles on s'efforçait d'adjoindre une zone tampon<sup>655</sup> ». Au fil du temps, le concept se clarifie peu à peu, les méthodes de désignation des sites devenant plus rigoureuses. Toutefois, l'absence d'un statut juridique pour ces réserves faisait défaut jusqu'à l'adoption par la Conférence générale de l'UNESCO de novembre 1995 d'une résolution dotant le réseau mondial de réserves de biosphère d'un cadre statutaire<sup>656</sup>.

---

<sup>654</sup> Acronyme de « Man And Biosphere ».

<sup>655</sup> JARDIN (M), « Les réserves de biosphère se dotent d'un statut international : enjeux et perspectives », RJE, 1996, p.377.

<sup>656</sup> Résolution de la Conférence générale de l'UNESCO 28C/2.4 de novembre 1995, Stratégie de Séville pour les réserves de biosphère et cadre statutaire du Réseau mondial des réserves de biosphère.

-213- Aux termes de ce statut<sup>657</sup>, les réserves sont des « aires portant sur des écosystèmes ou sur une combinaison d'écosystèmes terrestres et côtiers/marins, reconnus au niveau international dans le cadre du programme de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère<sup>658</sup> » : des réserves peuvent donc être établies en zone côtière. Les réserves de biosphère relèvent de la seule souveraineté de l'État sur le territoire duquel elles sont créées et la participation au réseau est volontaire<sup>659</sup>. Une fois la réserve instituée, un plan de gestion du site « devrait » être adopté et mis en œuvre par une autorité ou un mécanisme désigné<sup>660</sup>. Le conditionnel, révélateur de l'absence d'obligations, est de la même manière employé en matière de publicité et de promotion des activités de la réserve<sup>661</sup>, d'échange d'informations<sup>662</sup>, d'éducation environnementale<sup>663</sup> et de participation à des sous-réseaux thématiques et régionaux<sup>664</sup>.

-214- En 1991, le Conseil exécutif de l'UNESCO établit un Comité consultatif pour les réserves de biosphère. Ce Comité souhaite alors évaluer les actions jusque-là engagées et développer une nouvelle stratégie pour les réserves de biosphère à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. En mars 1995 se tient donc à Séville une Conférence internationale à laquelle participent quelques quatre cents experts de cent deux États. La Conférence élabore la « Stratégie de Séville », cadre de référence des réserves de biosphère pour les prochaines années. Parmi les éléments clefs de cette stratégie, se dégage une volonté de mettre en place des réserves de biosphère dans une grande variété de situations environnementales, économiques et culturelles, et particulièrement dans les milieux côtiers et marins « où le potentiel et le besoin d'appliquer le concept (...) est particulièrement important<sup>665</sup> ». Ainsi, le *Coastal marine programme* vise-t-il par exemple à « promouvoir la connaissance des eaux littorales et l'amélioration de l'aménagement intégré des systèmes côtiers<sup>666</sup> ».

---

<sup>657</sup> Le texte de ce cadre statutaire est reproduit dans RJE, 4/1996, pp.381-385.

<sup>658</sup> Article 1.

<sup>659</sup> Introduction.

<sup>660</sup> Articles 4-7-b et c.

<sup>661</sup> Article 6.

<sup>662</sup> Article 7-2.

<sup>663</sup> Article 7-3.

<sup>664</sup> Article 8. L'état de chaque réserve de biosphère fait l'objet d'un examen périodique tous les dix ans (article 9-1), examen pouvant être sanctionné par le retrait pur et simple des réserves du réseau (article 9-6).

<sup>665</sup> Orientation N°2 de la Stratégie de Séville.

<sup>666</sup> GHEZALI (M), Gestion intégrée des zones côtières : l'approche statutaire de la zone Côte d'Opale, Imprimerie du littoral, Boulogne sur mer, 2000, p.48.

-215- Le réseau se décline sur une base régionale. S'il n'y a pas de réseau spécifique au bassin méditerranéen, trois réseaux sub-régionaux - Euro-Mab<sup>667</sup>, Arab-Mab<sup>668</sup> et Ibero-Mab<sup>669</sup> - incluent des États méditerranéens. De nombreuses réserves de biosphère ont ainsi été instituées dans les espaces littoraux, en Espagne<sup>670</sup>, en Grèce<sup>671</sup> ou en Italie<sup>672</sup> ; sept d'entre elles comprennent d'ailleurs une zone marine protégée<sup>673</sup>. Dans ces hypothèses, la mise en place de politiques de GIZC s'impose, contribuant une nouvelle fois à imposer le concept dans le bassin méditerranéen.

#### -b- Les sites du patrimoine mondial.

-216- La Convention pour la protection du patrimoine mondial, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le 16 novembre 1972<sup>674</sup>, est particulièrement novatrice en ce sens qu'elle traite des deux composantes du patrimoine jusque-là classiquement opposées : la nature et la culture. Le préambule souligne que certains biens, naturels ou culturels, présentent « un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'élément du

---

<sup>667</sup> Le réseau Euro-Mab rassemble les États européens. La France compte dix réserves de biosphère dont cinq couvrent des milieux littoraux : deux en Métropole - mer d'Iroise et Camargue - une en Corse, la Vallée du Fango, une en Polynésie, l'Atoll de Taïaro et une dernière englobant l'ensemble de l'archipel de la Guadeloupe. Créée en 1988, la réserve de biosphère de la mer d'Iroise s'étend sur près de 20.000 hectares de zone côtière et marine. Instituée en 1977 sur les limites de l'ancienne réserve zoologique et botanique de Camargue (1927) - elle-même transformée en réserve nationale de Camargue en 1975 - la réserve de biosphère de Camargue est gérée par la Société Nationale de Protection de la Nature (SNPN) sous l'égide du Ministère chargé de l'environnement. La réserve est incluse dans le Parc naturel régional de Camargue (1972) qui couvre l'ensemble du delta du Rhône. Entre fleuve et mer, entre l'Europe et l'Afrique, l'extrême richesse biologique du site est notamment représentée par ses 272 espèces d'oiseaux. Le périmètre de la réserve de la Vallée du Fango correspond au bassin versant du fleuve Fango, torrent de montagne se jetant dans le golfe de Galeria en Corse. Créée en 1977, la réserve s'étage de la mer Méditerranée jusqu'à une altitude de 2.556 mètres. Créée en 1977, la réserve de biosphère de Taïaro se situe dans l'archipel des Tuamotu à 540 kilomètres au nord-est de Tahiti. Taïaro est un atoll constitué d'un ancien volcan qui s'est enfoncé dans l'eau sous l'action de la dérive du plancher de l'océan Pacifique. À l'intérieur, le lagon est totalement fermé, contrairement à ceux des 420 atolls répertoriés dans le monde et possède de ce fait des caractéristiques exceptionnelles. Instituée en 1992, la réserve de biosphère de l'archipel de la Guadeloupe s'étend sur près de 70.000 hectares zonés en trois espaces distincts : une aire centrale de 16.330 hectares dont 2.115 hectares en milieu marin, une zone tampon de 22.377 hectares dont 5.000 hectares de mangroves, et une zone de transition de 31.000 hectares dont 15.000 hectares en milieu marin.

<sup>668</sup> Le réseau Arab-Mab réunit l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, l'Autorité Palestinienne, la Syrie et la Tunisie.

<sup>669</sup> Le réseau Ibero Mab concerne l'Espagne et le Portugal.

<sup>670</sup> Cap de Gata-Nijar, Île d'El Hierro, Île de Lanzarote, La Palma, Île de Minorque, Urdaibai.

<sup>671</sup> Gorge de Samaria.

<sup>672</sup> Circeo, Archipel toscan, Miramare.

<sup>673</sup> Île de Minorque, Cap de Gata-Nijar (Espagne), Parc national de Camargue (France), Réserve naturelle marine de Miramare, Parc national de l'Archipel Toscan (Italie), Parc national des îles Zembra et Zembretta (Tunisie), Parc national d'El Kala (Algérie).

<sup>674</sup> La Convention est entrée en vigueur le 17 décembre 1975 dans 20 États et a été introduit dans l'ordre interne français par le Décret N°76-160 du 10 février 1976 portant publication de la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Au 1<sup>er</sup> mai 2007, la Convention comptait 183 États parties.

patrimoine mondial de l'humanité tout entière ». Cette observation illustre parfaitement l'esprit de la Convention. En effet, si les éléments du patrimoine mondial restent sous la souveraineté de l'État territorial<sup>675</sup>, il existe néanmoins un intérêt de la communauté internationale tout entière à leur préservation. L'État territorial a donc « l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel<sup>676</sup> ». Parallèlement, les autres États parties doivent « apporter leur concours à l'identification, à la protection, à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine culturel si l'État sur le territoire duquel il est situé le demande<sup>677</sup> ». Est également instauré un « système de coopération et d'assistance internationales visant à seconder les États parties à la Convention dans les efforts qu'ils déploient pour préserver et identifier ce patrimoine<sup>678</sup> ». Un Comité est spécialement chargé de tenir une Liste du patrimoine mondial, composée de biens proposés par l'État sur le territoire duquel ils se situent<sup>679</sup>. L'État territorial devra alors s'efforcer, « dans la mesure du possible<sup>680</sup> », d'instituer un régime de protection efficace du patrimoine inscrit<sup>681</sup>.

-217- Depuis son adoption, la Convention a permis la reconnaissance internationale de sites tout à fait exceptionnels<sup>682</sup>. À ce jour, le Comité a inscrit sur la Liste près de huit cent biens situés dans cent trente-huit États. La zone côtière entrant dans la définition du « patrimoine naturel » proposée par la Convention<sup>683</sup>, des sites littoraux comptent parmi les

---

<sup>675</sup> Article 6-1.

<sup>676</sup> Article 4. Sur cette question, voir URBINATI (S), « Patrimonio mondiale e sovranità degli Stati : un'alternativa difficile da conciliare », RGA, 1/2006, pp.131-178.

<sup>677</sup> Article 6-2.

<sup>678</sup> Article 7.

<sup>679</sup> Articles 11-1, 11-2 et 11-3.

<sup>680</sup> Article 5.

<sup>681</sup> Le Comité établit par ailleurs une Liste du patrimoine mondial en péril (article 11-4). Outre ces fonctions de mise à jour et de diffusion de ces deux listes, le Comité « reçoit et étudie les demandes d'assistance internationale formulées par les États » (Article 13-1). Depuis 1992, un Centre du patrimoine mondial assure également le suivi de la protection des sites et constitue, avec l'UICN, le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et d'autres ONG, un « véritable réseau soutien au patrimoine mondial » : KISS (A), BEURIER (J-P), Droit international de l'environnement, Pedone, 2<sup>e</sup> Édition, 2000, p.240.

<sup>682</sup> Le texte est d'ailleurs souvent « cité comme l'un des premiers traités internationaux efficaces » : DOMMEN (C), CULLET (P) (Eds.), Droit international de l'environnement, Kluwer Law International, 1998, p.219. En ce sens, voir également CLELIA CICIRIELLO (M), La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a vinticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO, Editoriale Scientifica, 1997, 1466p.

<sup>683</sup> En effet, l'article 2 de la Convention n'opère aucune distinction entre milieu terrestre et marin. « Aux fins de la présente Convention sont considérés comme "patrimoine naturel" : les monuments naturels constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique ; les formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animale et végétale menacées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation ;

cent soixante-deux biens naturels inscrits. Ainsi la Convention a-t-elle permis la protection de nombreux espaces méditerranéens, en milieu terrestre côtier, en zones humides littorales<sup>684</sup>, en milieu insulaire<sup>685</sup> et même en milieu marin<sup>686</sup>. De par sa notoriété, l'UNESCO et son programme sur le patrimoine naturel et culturel contribuent donc à sensibiliser le public aux questions environnementales et à ancrer l'exigence de GIZC en Méditerranée. C'est également le cas des réseaux régionaux d'aires protégées établis dans le bassin méditerranéen (B).

### **-B- Les réseaux régionaux établis en Méditerranée.**

-218- De par sa position géographique, le bassin méditerranéen est au cœur d'un réseau spécifiquement méditerranéen (1) et de réseaux d'origine européenne(2).

#### **-1- Le réseau spécifiquement méditerranéen.**

-219- L'institution d'aires protégées a rapidement constitué un axe prioritaire de l'intervention des Parties au PAM. Ainsi, dès 1982, est adopté le protocole de Genève relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée<sup>687</sup>. Bien que n'étant pas expressément prévue par la Convention de Barcelone, la question de la création de zones protégées a paru suffisamment importante pour faire l'objet d'un accord spécial. L'objet du protocole est la protection des ressources naturelles par la création d'aires particulièrement protégées dans les eaux sous souveraineté étatique, eaux intérieures et mer territoriale<sup>688</sup>. Le champ d'application du protocole peut également s'étendre aux zones humides et zones côtières désignées par chaque Partie contractante<sup>689</sup>. Il s'agit ainsi de compléter les mesures de lutte contre la pollution par la détermination de zones marines nécessitant un

---

les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle ».

<sup>684</sup> Parc national de l'Ichkeul (Tunisie), Parc national de Donana (Espagne)...

<sup>685</sup> Les îles éoliennes (Italie) ont ainsi été inscrites en 2000.

<sup>686</sup> Il s'agit de l'Île d'Ibiza (Espagne), inscrite en 1999, les Caps de Girolata et de Porto, la réserve de Scandola et les Calanques de Piana (France), inscrits dès 1983. Cependant, les sites strictement marins sont largement sous-représentés dans cette Liste puisqu'elle n'en compte que neuf. Des lignes directrices visant à remédier à cette sous-représentation pourraient être adoptées dans l'avenir : MABILE (S), Les aires marines protégées en Méditerranée, outils d'un développement durable, Thèse de droit, Université Aix Marseille II - Paul Cézanne, 2004, p.188.

<sup>687</sup> Protocole de Genève relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée, adopté le 3 avril 1982 et entré en vigueur le 23 mars 1986.

<sup>688</sup> Article 2.

<sup>689</sup> Article 2.

effort particulier de par leurs intérêts biologique, scientifique, esthétique, historique, archéologique, culturel et éducatif<sup>690</sup>. L'élaboration des règles relatives au choix, à la création et à la gestion de ces espaces est confiée aux États parties qui prennent en compte les lignes de conduite proposées.

-220- Adopté le 10 juin 1995 en remplacement du protocole de Genève, le protocole de Barcelone relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée<sup>691</sup> connaît un champ d'application géographique étendu, couvrant les eaux sous souveraineté des États parties, les zones côtières terrestres, y compris les zones humides<sup>692</sup>, mais également, dans certaines circonstances, la haute mer<sup>693</sup>. Les États sont d'abord invités à créer des aires spécialement protégées dans les zones marines et côtières soumises à leur souveraineté ou leur juridiction<sup>694</sup>. Par ailleurs, les États peuvent établir des aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (ASPIM) lorsque les sites dont il s'agit ont une valeur particulière pour la région<sup>695</sup> : l'innovation du nouveau protocole tient donc précisément à ces ASPIM pouvant être instituées en haute mer<sup>696</sup>.

-221- Plus de cent trente sites sont aujourd'hui protégés dans dix-neuf États du bassin méditerranéen<sup>697</sup>. En outre, la liste des ASPIM comprend à ce jour quatorze zones protégées<sup>698</sup> dont le sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins, première aire

---

<sup>690</sup> Article 3-2-b.

<sup>691</sup> SCOVAZZI (T), « Le protocole méditerranéen sur les aires spécialement protégées », ADMO, Tome XXI, 2003, pp.347-354.

<sup>692</sup> Article 2.

<sup>693</sup> Article 9. Cette extension en haute mer du champ d'application de l'accord a suscité de vifs débats et certaines tensions entre les délégations grecques et turques se font ressentir, de nombreux conflits en matière de délimitations maritimes demeurant en effet entre ces deux États.

<sup>694</sup> Article 5-1. Dans l'hypothèse où la zone concernée est contiguë à la frontière d'un autre État, partie ou non à la Convention, les deux États doivent s'efforcer de collaborer (articles 5-2 et 5-3).

<sup>695</sup> La notion de réseau n'apparaît pas dans le protocole lui-même mais dans son Annexe I aux termes de laquelle « les ASPIM devront constituer le noyau d'un réseau ayant pour but la conservation efficace du patrimoine méditerranéen ». La proposition d'inscription du site répond alors à une procédure différente selon la localisation de celui-ci. Ainsi, aux termes de l'article 9 du protocole, la proposition est présentée par : l'État concerné si l'aire est située dans un espace déjà délimité sur lequel s'exerce sa souveraineté ou sa juridiction / l'ensemble des États voisins concernés si l'aire est située en tout ou en partie en haute mer / les parties voisines concernées dans les zones où les limites de souveraineté ou juridiction nationales ne sont pas encore définies.

<sup>696</sup> MONOD (K), « Les ASPIM, un accouchement réussi ! », REDE, 2/2003, pp.171-186.

<sup>697</sup> Observons toutefois que les aires protégées couvrent à peine 3% des côtes et moins de 1% de la surface marine : LOPEZ (A), CORREAS (E), Gestion des aires protégées Méditerranéennes. Évaluation et opportunités des réseaux et plans d'action, UICN, Gland, Switzerland and Cambridge, 2003, p.8. Pour une présentation générale des aires marines protégées instituées en Méditerranée, voir Annexe III.

<sup>698</sup> Neuf en Espagne (Île d'Alborà, Cap de Gata-Nijar, Fonds marins du Levant de Almeria, Côte orientale de Murcie, Parc naturel du Cap de Creus, Île Medas, Île Coulembretes, Archipel de Cabrera, Parc Naturel d'Acantilados Maro Cerro Gordo), trois en Tunisie (les îles Kneiss, la Galite, Zembra et Zembretta) une en

marine protégée à s'étendre en haute mer<sup>699</sup>. L'existence d'un protocole spécifique a ainsi fortement contribué à l'institution d'aires spécialement protégées sur les rives méditerranéennes. Pour chaque site, une structure particulière de gestion est mise en place selon les modalités définies par chaque État<sup>700</sup>. La gestion d'une aire côtière protégée ne peut alors occulter l'approche intégrée. Ces expériences de gestion des zones côtières à l'échelle des aires protégées contribuent donc à instaurer, maintenir et alimenter la question de la GIZC dans le bassin méditerranéen. Il en est de même des aires protégées établies en Méditerranée sur le fondement de réseaux européens (2).

## **-2- Les réseaux européens.**

-222- Plusieurs réseaux d'aires protégées d'origine européenne sont aujourd'hui établis dans le bassin méditerranéen : le réseau communautaire Natura 2000 d'une part (a), le réseau Émeraude d'autre part (b), celui né de la stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère enfin (c).

---

France (Parc national de Port-Cros) et le sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins. La réserve marine du banc des Kabyles (Algérie), les îles Habibas (Algérie) et l'aire protégée de Portofino (Italie) pourraient prochainement devenir des ASPIM : PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, Annexe III, Recommandations pour 2006-2007, II.B.2.

<sup>699</sup> Suite à la recommandation 32 sur les espèces migratrices du Plan d'action de Stockholm, a été adoptée la Convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1983. La Convention part du constat que « les États sont et se doivent d'être les protecteurs des espèces migratrices sauvages qui vivent à l'intérieur des limites de leur juridiction nationale ou qui franchissent ces limites » (Préambule). Comme d'autres conventions de conservation, celle de Bonn a également recours au système de listes. Les espèces inscrites à l'Annexe I - espèces pour lesquelles des données scientifiques font apparaître qu'elles sont en danger (article III-2) - bénéficient d'une protection particulière par une interdiction de prélèvement (article III-5) et par la mise en œuvre d'une politique de conservation (articles III-4 et III-6). Outre cette fonction de protection directe des espèces inscrites à l'Annexe I, la Convention de Bonn constitue également une convention cadre pour la protection des espèces inscrites à l'Annexe II, espèces se trouvant « dans un état de conservation défavorable » (article IV-1) et pour lesquelles les parties doivent s'efforcer de conclure des accords internationaux (articles IV-3 et IV-4). Des accords visant la protection d'espèces particulières ont donc été élaborés dans les années 1990, parmi lesquels l'Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente (ACCOBAMS) de 1996. L'ACCOBAMS est le fruit de consultations menées entre les secrétariats de trois conventions : la Convention de Bonn, la Convention de Barcelone pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution et la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. L'Accord prévoit la création d'un « réseau d'aires spécialement protégées pour conserver les cétacés » (Article II alinéa 1). Toutefois, afin de ne pas alourdir le dispositif, le Plan de conservation de l'Accord renvoie au protocole de Barcelone de 1995 relatif aux aires spécialement protégées. La création du Sanctuaire méditerranéen s'inscrit donc à la fois dans le cadre juridique posé par le protocole et dans l'objectif de conservation des cétacés prévu par l'Accord. Sur le Sanctuaire, voir infra 768-772 et Annexe III, Section IV.

<sup>700</sup> Articles 7 et 9.

#### -a- Le réseau communautaire Natura 2000.

-223- Institué par deux directives communautaires<sup>701</sup>, Natura 2000 est un réseau de zones naturelles protégées identifiant quelques deux cents types d'habitats et sept cents espèces de plantes et d'animaux d'importance européenne. L'objectif du réseau est d'« assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages<sup>702</sup> » en tenant compte des « exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales<sup>703</sup> ». Il ne s'agit donc pas de créer des sanctuaires où toute activité anthropique serait proscrite<sup>704</sup> mais, au contraire, de concilier activités humaines et « maintien ou rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire<sup>705</sup> ». L'objectif général est de constituer un réseau européen d'espaces protégés en intégrant à la fois des Zones de protection spéciale (ZPS), établies au titre de la Directive Oiseaux, et des Zones spéciales de conservation (ZSC) nées de la Directive Habitats<sup>706</sup>.

-224- Dans les annexes de cette dernière directive, les espèces et habitats marins ne sont pas aussi bien représentés que leurs homologues terrestres<sup>707</sup>. De plus, l'application du réseau sur le territoire marin constitue un problème important. Se posent en premier lieu des difficultés d'ordre techniques liées aux modalités pertinentes de délimitation des sites marins pour développer un réseau écologiquement cohérent. Pour beaucoup en effet, le niveau actuel de connaissance des écosystèmes marins et de la biodiversité marine ne permet pas de proposer une délimitation argumentée de ces sites. Surtout, se pose la

---

<sup>701</sup> Directive 79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE L-103 du 27 avril 1979, dite Directive Oiseaux ; Directive 92/43 du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE L-206/7 du 22 juillet 1992, dite Directive Habitats.

<sup>702</sup> Directive Habitats, article 2-1.

<sup>703</sup> Directive Habitats, article 2-3.

<sup>704</sup> SIMON (F), « Natura 2000, le contraire d'une réserve », Ouest-France, 8 avril 2002, p.4.

<sup>705</sup> Directive Habitats, article 2-2.

<sup>706</sup> Pour une analyse approfondie du réseau Natura 2000, voir notamment : DUBOIS (J), MALJEAN-DUBOIS (S) (Sous la direction de), Natura 2000, de l'injonction européenne aux négociations locales, La Documentation française, 2005, 358p ; TRUILHE-MARENGO (E), « Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion des sites Natura 2000 ? », RJE, 2/2005, pp.131-146 ; QUIMBERT (M), « Natura 2000 : un cadre juridique de plus en plus strict pour le développement des activités sur le littoral. Sur la portée de l'arrêt de la CJCE du 7 septembre 2004 », DMF, 2005, pp.161-175.

<sup>707</sup> L'Annexe I de la Directive mentionne néanmoins les « habitats côtiers et végétations halophiles » avec vingt-trois catégories particulières dont les eaux marines et milieux à marées, les estuaires, les grandes criques et baies peu profondes, les récifs, les falaises... L'Annexe accorde également une place particulière aux « dunes maritimes » et aux herbiers de Posidonie.



question juridique de l'applicabilité des deux directives au-delà des eaux territoriales. Les articles 1§1 et 2§1 des directives Oiseaux et Habitats prévoient en effet une application des dispositions sur « le territoire européen des États membres », sans préciser la portée géographique de cette notion. Or, le territoire désigne avant tout l'espace étatique sous souveraineté, et non sous juridiction, ce qui semble exclure la ZEE<sup>708</sup> du champ d'application du texte. Dans sa version initiale, la Directive Habitats évoquait d'ailleurs « le territoire européen des États membres, y compris les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou juridiction des États membres » ; la version finale n'ayant pas retenu ces derniers termes, on peut raisonnablement penser qu'il s'agit là d'une intention délibérée de limiter le champ géographique aux territoires sous souveraineté<sup>709</sup>. Face à ces incertitudes<sup>710</sup>, la France a officiellement demandé à la Commission une clarification sur le champ géographique du réseau. Les modalités d'application en mer de Natura 2000 sont donc à ce jour en cours de définition<sup>711</sup>.

-225- Outre ces difficultés liées à la détermination du champ géographique des interventions, la mise en place du réseau Natura 2000 a connu d'importants retards dus aux carences étatiques dans l'application des deux directives<sup>712</sup>. Après plusieurs condamnations par la Cour de Justice des Communautés européennes<sup>713</sup> (CJCE), la France s'est

<sup>708</sup> Ou ses déclinaisons en Méditerranée comme la Zone de protection écologique (ZPE) française. Sur cette zone, voir Annexe II, section IV.

<sup>709</sup> Néanmoins, il convient de noter que la CJCE a jugé que le territoire européen des États membres où le Traité s'applique n'est pas seulement le territoire terrestre mais s'étend également au territoire maritime des États sur lequel la Communauté exerce ses compétences : CJCE, Affaire C-3/76, 17 juillet 1976, Kramer. De même, la CJCE a jugé que les compétences de la Communauté s'étendent en mer parallèlement à celles exercées par les États membres sur les eaux maritimes relevant de leur souveraineté ou juridiction : CJCE, 16 février 1978, Commission c/ Irlande, Affaire C-61/77, Rec. 1978, p.417.

<sup>710</sup> Incertitudes alimentées notamment par une décision de la Haute Cour de justice britannique du 5 novembre 1999 qui conclut à une applicabilité de la Directive Habitats au-delà des eaux territoriales : High Court of Justice, Queen's Bench Division, The Queen v. The Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace Limited. Dans l'hypothèse où une telle solution serait confirmée, le site des Darwin Monds, situé au nord de l'Écosse, pourrait ainsi devenir le premier site Natura 2000 institué au-delà des eaux territoriales.

<sup>711</sup> Centre d'analyse stratégique, Secrétariat général de la mer, Une ambition maritime pour la France, Rapport du groupe POSEIDON Politique maritime de la France, Décembre 2006, p.129.

<sup>712</sup> Rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, COM/2003/0845 final, 2004 ; LEGRAND (J-F), Rapport d'information N°23 fait au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur la mise en oeuvre de la Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, 15 octobre 2003, 60p.

<sup>713</sup> L'État français a ainsi été condamné à deux reprises pour n'avoir pas suffisamment désigné de sites au titre de la Directive Habitats (CJCE, 6 avril 2000, Commission c/ France, Affaire C-220/99, Droit de l'environnement, 2000, p.15, note L. Le Corre) et de la Directive Oiseaux (CJCE, 26 novembre 2002, Commission c/ France, Affaire C-202/01, Rec. 2002, p.11019). La France a récemment évité une nouvelle condamnation, après que la Commission européenne ait envoyé, en janvier 2005, d'ultimes avertissements écrits au motif que l'État ne s'était pas conformé aux arrêts de la CJCE.

récemment conformée à ses obligations en transmettant début 2006 à la Commission plus de quatre cents dossiers, augmentant la surface du réseau de près de 14% au titre de la directive Habitats et de 167% au titre de la directive Oiseaux. Ce « rétablissement de dernière minute<sup>714</sup> » permet aujourd'hui au réseau français de comprendre trois cent soixante-sept ZPS et mille trois cent sept sites d'intérêts communautaires<sup>715</sup> (SIC) proposés, soit une couverture générale de 11,8% du territoire métropolitain<sup>716</sup>.

-226- Ainsi, malgré quelques retards et difficultés de mise en œuvre, Natura 2000 constitue aujourd'hui un outil juridique de protection systématique des espaces et espèces d'intérêt communautaire, prenant en considération les spécificités des diverses régions européennes<sup>717</sup>. La zone côtière bénéficie donc des régimes de protection institués au titre des deux directives. En France, une circulaire interministérielle de juillet 2006 rappelle d'ailleurs qu'une partie importante du réseau se situe sur le littoral<sup>718</sup>. Or, l'approche engagée par l'État français quant aux modalités de gestion de ces sites s'apparente largement à celle classiquement retenue dans le cadre de la GIZC : la démarche participative, la gestion concertée, la réalisation contractuelle des objectifs sont en effet au

---

<sup>714</sup> KELLER (F), Rapport d'information N°342 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement, Sénat, 10 mai 2006, p.82.

<sup>715</sup> La désignation des ZSC s'organise en effet en trois étapes. Suivant les critères établis par chacune des annexes de la Directive Habitats, les États membres composent une liste de sites abritant des habitats naturels et des espèces animales et végétales sauvages. Sur la base de ces listes nationales, la Commission arrête une liste de ces SIC pour chacune des sept régions biogéographiques de l'UE (alpine, atlantique, boréale, continentale, macaronésienne, méditerranéenne et pannonienne). Dans un délai maximal de six ans, l'État membre doit enfin désigner ce site comme ZSC.

<sup>716</sup> Ces chiffres sont disponibles sur le portail Natura 2000 du MEDD : <http://natura2000.environnement.gouv.fr/>

<sup>717</sup> Ainsi, au titre de la Directive Habitats, la Commission européenne arrête la liste des SIC pour chacune de ces sept régions biogéographiques de l'UE : Décision 2006/613/CE de la Commission du 19 juillet 2006 arrétant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne, JOCE L-259 du 21 juillet 2006 ; Décision 2005/101/CE de la Commission du 13 janvier 2005 arrétant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique boréale, JOCE L-40 du 11 février 2005 ; Décision 2004/813/CE de la Commission du 7 décembre 2004 arrétant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique, JOCE L-387 du 29 décembre 2004 ; Décision 2004/798/CE de la Commission, du 7 décembre 2004 arrétant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique continentale, JOCE L-382 du 28 décembre 2004 ; Décision de la Commission du 22 décembre 2003 arrétant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique alpine, JOCE L-14 du 21 janvier 2004 ; Décision de la Commission du 28 décembre 2001 arrétant la liste d'importance communautaire pour la région biogéographique macaronésienne, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, JOCE L-5 du 9 janvier 2001.

<sup>718</sup> Circulaire du 20 juillet 2006 relative à la protection de l'environnement et du littoral, BOMT, 2006-16, 1087. Selon l'UICN, le littoral français concentre ainsi 75% des espaces d'importance majeure désignés par la Directive Habitats : UICN, 1986-2006, 20 ans de loi Littoral, Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels, Décembre 2006, p.3.

cœur des mesures de transposition<sup>719</sup>. L'application de ces principes en milieu littoral rejoint donc largement les objectifs de GIZC. Natura 2000 constitue ainsi un outil supplémentaire de protection des espaces permettant une gestion du milieu en fonction des intérêts et des spécificités locales. Une partie du milieu marin méditerranéen se trouve ainsi bénéficiaire du réseau dont l'emprise en mer constitue l'enjeu majeur de ces prochaines années.

#### -b- Le réseau Émeraude.

-227- Élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la protection de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe procède d'une « protection mixte », s'attachant autant à la protection des espèces que des milieux dans lesquels elles évoluent. Si le champ géographique de la Convention se limite à l'espace européen, son objet est pourtant particulièrement vaste puisqu'il concerne les espèces animales comme végétales, migratrices comme sédentaires, ainsi que leurs habitats naturels<sup>720</sup>. Créé en 1996<sup>721</sup>, le réseau Émeraude constitue ainsi un réseau d'aires protégées - ou « Zones d'intérêt spécial pour la conservation (ZISC) » - visant la préservation des sites comprenant des biotopes de grande valeur écologique. Par souci de cohérence, les procédures et critères de sélection s'apparentent à ceux en vigueur dans le cadre du réseau Natura 2000, notamment à travers le système de listes<sup>722</sup>. Fin 2007, les États devraient

---

<sup>719</sup> Ordonnance N°2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JO du 14 avril 2001 ; Décret N°2001-1216 du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code rural, JO N°296 du 21 décembre 2001 ; Arrêté du 16 novembre 2001 du ministre chargé de l'environnement relatif à la liste de types d'habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages qui peuvent justifier la désignation de zones spéciales de conservation au titre du réseau écologique européen Natura 2000 selon l'article L. 414-1-1 du code de l'environnement ; Arrêté du 16 novembre 2001 du ministre chargé de l'environnement pour l'application du II de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, fixant la liste des oiseaux sauvages qui peuvent justifier la mise en œuvre de la procédure de désignation des zones de protection spéciale ; Circulaire MATE/DNP/MAP/DERF/DEPSE N°162 du 3 mai 2002 relative à la gestion contractuelle des sites Natura 2000 en application des articles R 214-23 à R 214-33 du code rural ; Circulaire DNP/SDEN N°2104 du 21 novembre 2001 relative à la procédure de désignation des sites Natura 2000.

<sup>720</sup> Article 1.

<sup>721</sup> Résolution N°3 du 26 janvier 1996 concernant l'établissement d'un Réseau écologique paneuropéen, Conseil de l'Europe, Textes adoptés par le Comité permanent de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe (1982-1996), Collection Sauvegarde de la Nature, N°75, Conseil de l'Europe (Ed.), Strasbourg, 1997, p.20.

<sup>722</sup> Résolution N°4 du 6 décembre 1996 dressant l'inventaire des habitats naturels menacés nécessitant des mesures de conservation spécifiques, Annexe I, Conseil de l'Europe, Textes adoptés par le Comité permanent de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe (1982-1996), Collection Sauvegarde de la Nature, N°75, Conseil de l'Europe (Ed.), Strasbourg, 1997, p.21 ; Résolution N°6 du 4 décembre 1998 contenant la liste des espèces nécessitant des mesures spécifiques de conservation de l'habitat.

avoir désigné les sites nationaux du réseau Émeraude sur la base des listes d'espèces et d'habitats<sup>723</sup>. L'étape suivante sera alors constituée, comme dans le cadre de Natura 2000, par l'examen des listes nationales par régions biogéographiques<sup>724</sup>.

-228- Treize États méditerranéens sont aujourd'hui parties à la Convention de Berne<sup>725</sup>. La première phase de développement du réseau été initiée en 1999 par la mise en œuvre de projets pilotes destinés à constituer une banque de données sur un échantillonnage de zones d'intérêt spécial pour la conservation<sup>726</sup>. De telles initiatives ont été lancées en Slovénie (1999), en Turquie (2000), à Chypre (2001) et à Malte (2001) ; elles pourraient être étendues à l'Albanie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et la République Fédérale de Yougoslavie<sup>727</sup>. De plus, il n'est pas exclu que le champ géographique du réseau recouvre l'ensemble des États méditerranéens dans le cadre d'une complémentarité avec la Convention de Barcelone et le protocole de 1995<sup>728</sup>. Même si les espèces et habitats marins restent encore largement sous-représentés, la couverture du réseau Émeraude en Méditerranée offre de nombreuses potentialités de protection du milieu côtier. Incontestablement, cette initiative contribue une nouvelle fois à imposer les objectifs de protection des zones côtières et conduira par là même à inscrire plus largement encore la GIZC dans le bassin méditerranéen.

#### -c- La stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère.

-229- Lors de la Conférence intitulée « Un environnement pour l'Europe », organisée à Sofia le 25 octobre 1995, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe soumet à l'adoption la Stratégie paneuropéenne de la préservation de la diversité biologique et paysagère. Cette stratégie ne constitue pas un nouvel outil de protection mais un cadre original d'application de la Convention sur la diversité biologique par la mise en cohérence

---

<sup>723</sup> Cette liste est aujourd'hui différente de celle établie par l'Annexe I de la Directive Habitats mais pourrait être modifiée en vue d'une homogénéisation : Groupe d'experts sur l'établissement du Réseau Émeraude, Développement futur du Réseau Émeraude, propositions du Secrétariat, Conseil de l'Europe, T-PVS/Emerald (2002)13, Strasbourg, 1<sup>er</sup> juillet 2002.

<sup>724</sup> Soulignons que cette procédure est équivalente à celle prévue dans le cadre du Réseau Natura 2000.

<sup>725</sup> Il s'agit de l'Albanie, la Croatie, Chypre, la France, la Grèce, l'Italie, Malte, Monaco, le Maroc, la Slovénie, l'Espagne, la Tunisie et la Turquie.

<sup>726</sup> MABILE (S), Les aires marines protégées en Méditerranée, outils d'un développement durable, Thèse de droit, Université Aix Marseille II - Paul Cézanne, 2004, p.176.

<sup>727</sup> LOPEZ (A), CORREAS (E), Gestion des aires protégées Méditerranéennes. Évaluation et opportunités des réseaux et plans d'action, UICN, Gland, Switzerland and Cambridge, 2003, p.16.

<sup>728</sup> MABILE (S), Les aires marines protégées en Méditerranée, outils d'un développement durable, Thèse de droit, Université Aix Marseille II - Paul Cézanne, 2004, p.176.

d'instruments existants - particulièrement les réseaux Émeraude et Natura 2000<sup>729</sup> - à travers la constitution d'un réseau écologique paneuropéen (REP)<sup>730</sup>. La Stratégie a ainsi pour « but d'encourager une mise en œuvre plus concertée (...) des politiques, des initiatives, des fonds, des programmes de recherche scientifique et des informations existants afin de préserver et d'améliorer la diversité biologique et paysagère en Europe<sup>731</sup> ».

-230- Cette initiative n'est pas dénuée de liens avec la GIZC, les deux problématiques étant même particulièrement associées. Ainsi, le modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, élaboré en 1999 sous l'égide du Conseil de l'Europe, prévoit-il un lien entre la gestion des zones côtières et le REP : « ce réseau permettra de coordonner la surveillance de la qualité des eaux marines, d'élaborer en commun une méthodologie d'évaluation de l'environnement des zones côtières, d'échanger des informations scientifiques sur les milieux naturels et la diversité biologique et paysagère, et de façon générale de mieux harmoniser la gestion intégrée et l'utilisation durable des zones côtières<sup>732</sup> ». Priorité devrait donc être donnée à la mise en place du réseau en milieu marin et côtier<sup>733</sup> : le REP pourrait donc constituer un outil au service de la GIZC.

-231- Il existe aujourd'hui un large consensus pour considérer les aires protégées comme des outils destinés à atteindre plusieurs objectifs parmi lesquels l'instauration de la GIZC<sup>734</sup>. L'institution d'aires protégées en milieu côtier permet ainsi de mettre en lumière

---

<sup>729</sup> Auxquels il convient d'ajouter la Convention de Ramsar, la Convention de Bonn et la Convention sur la diversité biologique dont la stratégie constitue une mise en œuvre régionale en vertu de son article 6a.

<sup>730</sup> Cet objectif constitue l'un des douze domaines d'action du Plan 1996-2000, objectif confirmé en 2003 : Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, Chapitre 3, Plan d'action sur la diversité biologique et paysagère 1996-2000, point 3.2, Axes du Plan d'action 1996-2000, Conseil de l'Europe, Collection Sauvegarde de la Nature, N°74, Conseil de l'Europe (Ed.), Strasbourg, 1996. Pour une présentation de cette stratégie et plus généralement des activités du Conseil de l'Europe, voir DEJEANT-PONS (M), « Les activités du Conseil de l'Europe en matière de protection de la diversité biologique et paysagère concernant en particulier les espaces côtiers et marins de la Mer Méditerranée et de la Mer Noire », RGDIP, 1999, pp.927-946.

<sup>731</sup> Comité d'experts pour la constitution du réseau écologique paneuropéen, Document d'information sur le réseau écologique paneuropéen, 14-15 octobre 2003.

<sup>732</sup> Article 82.

<sup>733</sup> Conseil de l'Europe, Comité d'experts pour la constitution du Réseau écologique paneuropéen (STRA-REP), 4<sup>e</sup> Symposium International du Réseau écologique paneuropéen « Biodiversité marine et côtière et espaces protégés », Dubrovnik, 16-17 octobre 2003, Déclaration finale, point 2.

<sup>734</sup> BALLETTI (F), ROSSI (L), « La preservazione dei territori costieri. Un confronto tra Italia e Francia : il caso del Conservatoire du littoral », Parchi, N°46, Octobre 2005 ; GUGLIELMI (P), « Zones marines protégées en Méditerranée : enjeux et potentiels pour un développement durable », Rapport sur le Forum Gestion Intégrée des Zones Côtières en Méditerranée : Vers un protocole régional, Cagliari, 28-29 mai 2004, pp.78-98 ; Ministère de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'aménagement du territoire et de

la zone côtière comme un espace fragile et menacé. Une fois établies, les aires côtières protégées deviennent des laboratoires pour la mise en œuvre de la GIZC, à travers l'application de certains de ses principes comme la participation des acteurs locaux, le décloisonnement des organes de gestion, la perspective de développement durable... Le bassin méditerranéen, au cœur de plusieurs initiatives en la matière, bénéficie particulièrement de ces actions. L'intérêt majeur des initiatives présentées réside à la fois dans le lien réalisé entre protection des sites et recours à la GIZC, et dans la complémentarité et la coordination entre les réseaux mis en place.

### **Conclusion.**

-232- Le bassin méditerranéen constitue le siège d'un système juridique régional établi il y a plus de trente ans et en constante évolution depuis lors. Depuis 1995, la préservation et la gestion intégrée des zones côtières méditerranéennes s'inscrivent au cœur des engagements politiques et des initiatives juridiques. De plus, le bassin méditerranéen bénéficie d'une expérience solide en matière de GIZC, grâce aux nombreuses expériences pilotes développées et aux réseaux d'aires protégées institués. Ainsi l'inventaire exhaustif proposé dans ce chapitre démontre que les exigences de GIZC sont aujourd'hui particulièrement ancrées dans le système régional. Le projet de protocole relatif à la gestion des zones côtières s'inscrit donc incontestablement dans l'"évolution naturelle" du système régional.

---

l'environnement, Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, Datar, 2002, p.1158 ; RINALDI (A), « Il buon governo dei sistemi costieri », Parchi, N°43, Octobre 2004.



## Conclusion Titre I.

---

-233- Le territoire littoral est par nature rétif à toute emprise conceptuelle univoque et à toute délimitation géographique précise. À l'image de nombreuses autres disciplines, le droit ne se saisit que difficilement d'un tel espace qu'il définit alors, non en fonction de limites physiques, mais à partir des éléments qui le composent et en fonction des circonstances d'espèce. Les impératifs contemporains liés à la gestion du territoire côtier sont de la même manière particulièrement complexes et comportent plusieurs dimensions relevant traditionnellement des seuls droits internes. Ces deux éléments constituent autant d'obstacles pour le droit international qui ne peut alors se saisir d'un espace aux contours et aux modes de gestion imprécis. Ainsi, à l'image de nombreux droits internes, le droit international n'accorde-t-il à l'espace littoral aucun traitement juridique spécifique. L'échelle régionale semble à l'inverse beaucoup mieux adaptée pour répondre à la complexité des systèmes littoraux ; de nombreux instruments juridiques exhortent donc au développement de cette approche. Toutefois, si les systèmes juridiques de protection des mers régionales sont de plus en plus ouverts aux problématiques de gestion des zones côtières, seul le système méditerranéen envisage aujourd'hui l'adoption d'un instrument juridique contraignant spécialement consacré à cet espace. L'esprit de coopération est à ce point ancré dans la région méditerranéenne qu'il a donné naissance à un système régional autonome, particulièrement bien structuré, juridiquement étoffé et de plus en plus intéressé par l'avenir du milieu côtier. L'adoption du PAM Phase II et la révision de la Convention de Barcelone en 1995 marquent ainsi une étape décisive en inscrivant l'espace littoral au cœur des préoccupations politiques et des initiatives juridiques. De même, sans l'expérience acquise au fil des décennies par la conduite d'expériences pilotes et la gestion des aires protégées, l'ambition méditerranéenne serait sans doute restée au stade de la simple formulation de recommandations. Or, c'est bien vers l'adoption d'un véritable protocole relatif à la GIZC que le système régional se dirige aujourd'hui (Titre II).





## - TITRE II - VERS L'ADOPTION D'UN PROTOCOLE MÉDITERRANÉEN RELATIF À LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES.

-234- Depuis plusieurs années déjà, le système régional méditerranéen accorde une place majeure aux problématiques de gestion des zones côtières : expériences pilotes et recherches pluridisciplinaires sont ainsi menées en vue de dégager des principes généraux propices à un développement durable de l'écosystème littoral. L'ensemble de ces initiatives a conduit la communauté méditerranéenne à s'engager vers l'adoption d'un instrument juridique relatif à la GIZC, projet particulièrement ambitieux (Chapitre I) dont la mise en œuvre reste néanmoins incertaine (Chapitre II).



## **Chapitre I. Une initiative ambitieuse.**

---

-235- Si l'année 1995 marque l'ouverture de la Convention cadre aux problématiques littorales, c'est en 2001 que la réunion des Parties contractantes engage véritablement le système régional vers l'élaboration d'un « protocole sur la gestion durable des zones côtières<sup>735</sup> ». Le projet a pour objectif d'établir un cadre commun pour la gestion intégrée des zones côtières de la mer Méditerranée et de renforcer à cette fin la coopération régionale<sup>736</sup>. Le document devra donc fixer un seuil minimal de protection du littoral auquel les Parties ne pourront déroger qu'en adoptant des dispositions normatives plus contraignantes<sup>737</sup>. Élaboré par un groupe d'experts non gouvernementaux présidé par le professeur Prieur<sup>738</sup>, le projet rendu public en mars 2005 constitue la base textuelle à partir de laquelle les États méditerranéens négocient actuellement la version définitive du protocole dont l'approbation est espérée pour la fin de l'année 2007<sup>739</sup>. Le texte proposé en 2005 se révèle ainsi un projet particulièrement audacieux (Section I) dont il nous faut espérer qu'il ne sera pas rejeté au bénéfice d'une version édulcorée (Section II).

---

<sup>735</sup> PNUE/PAM, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, Annexe IV Recommandations, II.C.5.

<sup>736</sup> C'est le sens de l'article premier du projet de protocole régional rendu public en mars 2005.

<sup>737</sup> Article 4-3 du projet. Ce type de disposition figure dans de nombreux traités internationaux en matière d'environnement, comme la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination adoptée en 1982 (article 4-11), la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière adoptée à Espoo en 1991 (article 2-9), la Convention européenne du paysage adoptée en 2000 (article 12)...

<sup>738</sup> La première réunion du groupe de travail organisée en octobre 2004 permet une répartition des travaux de rédaction entre M. Prieur (Université de Limoges), M. Scovazzi (Université de Milan Bicocca), Mme Bouraoui (Université de Tunis), M. Juste Ruiz (Université de Valence) et Mme Artom (Région Ligurie) : PNUE/PAM/PAP, Compte rendu de la première réunion du groupe de rédaction du protocole GIZC, Split, 1-2 octobre 2004), PAP/ICZM-PROT/MR.1, Split, 2004, Annexe III.

<sup>739</sup> Le texte est reproduit Annexe II, Section V.

## **- Section I - Un premier projet de protocole particulièrement audacieux.**

-236- Le projet de protocole rendu public en mars 2005 se compose de trente-deux articles organisés en six parties respectivement intitulées : dispositions générales, principes et objectifs généraux de la gestion intégrée, instruments de gestion intégrée des zones côtières, coopération internationale, dispositions institutionnelles, dispositions finales. Le préambule souligne l'inscription du projet non seulement dans le cadre des dispositions normatives régionales mais également dans le sillage des nombreuses conventions internationales exhortant à la préservation des zones côtières. Sur le fond, le texte s'avère particulièrement audacieux en imposant l'inscription des principes fondamentaux de la GIZC dans les droits internes des États méditerranéens (§1) et l'application de règles particulièrement rigoureuses dans la gestion de cet espace (§2).

### **-§1- Proclamation des principes fondamentaux de la gestion intégrée.**

-237- Au-delà de la définition à la fois classique et novatrice des notions fondamentales (A), le projet de protocole vise à orienter les systèmes juridiques nationaux vers une intégration des politiques littorales (B).

#### **-A- Définition novatrice des notions fondamentales.**

-238- Le projet de protocole s'appuie sur des définitions de la zone côtière (1) et de sa gestion intégrée (2) à la fois classique et novatrice.

##### **-1- La zone côtière.**

-239- En droit interne comme en droit international, la définition - et donc la délimitation - de la zone côtière constituent une difficulté importante. Lors de la révision de la Convention de Barcelone en 1995, les États avaient alors choisi d'étendre le champ d'application des interventions « au littoral tel qu'il est défini par chaque Partie contractante pour ce qui la concerne<sup>740</sup> ». Cette définition, imprécise et renvoyant aux

---

<sup>740</sup> Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, article 1-2.

droits nationaux, ne pouvait servir de support à un texte dont le dessein est au contraire d'imposer une approche commune dans la gestion des zones côtières et donc, dans l'appréhension de ce territoire. Ainsi était-il nécessaire que le document propose une définition qui tout à la fois corresponde à la nature mouvante et complexe du littoral et qui permette d'établir précisément le champ d'application des dispositions juridiques adoptées.

-240- Le projet consacre donc tout d'abord une définition souple de la zone côtière, fondée sur une approche transdisciplinaire intégrant des composantes géographiques, scientifiques, sociales et économiques. La zone côtière est ainsi définie comme « l'espace géomorphologique de part et d'autre du rivage de la mer où se manifeste l'interaction entre la partie maritime et la partie terrestre à travers des systèmes écologiques complexes comprenant des composantes biotiques et abiotiques, un espace de vie pour les communautés humaines et des activités socio-économiques<sup>741</sup> ». Cette volonté de ne pas inscrire le littoral dans des frontières précises et chiffrées constitue une approche traditionnelle, souvent adoptée par les institutions internationales et les droits internes<sup>742</sup>.

-241- La cohérence et l'applicabilité des dispositions normatives exigeaient cependant certaines précisions quant aux limites spatiales du champ d'application du texte. Côté mer, le protocole s'applique donc jusqu'à la « limite extérieure de la mer territoriale des États parties<sup>743</sup> », soit 12 milles marins pour la plupart d'entre eux<sup>744</sup>. Si certains éléments conduisent parfois à considérer la zone côtière jusqu'à la limite des 200 milles<sup>745</sup>, cette distance n'était pas envisageable en Méditerranée, mer semi-fermée au sein de laquelle il n'existe aucun point qui soit placé à une telle distance de la terre ou de l'île la plus proche<sup>746</sup>. Côté terre, la limite retenue est celle « du territoire des unités administratives locales côtières<sup>747</sup> », c'est-à-dire des communes littorales. Afin d'assurer la prise en compte des spécificités locales, les États sont autorisés à appliquer le protocole dans des limites

---

<sup>741</sup> Article 2-e.

<sup>742</sup> En ce sens, voir supra 46-53.

<sup>743</sup> Article 3-1a.

<sup>744</sup> La Grèce et la Turquie (pour ce qui concerne la mer Égée) sont toutefois attachées à une distance de six milles. En ratifiant en 1995 la CNUDM, la Grèce avait pourtant manifesté l'intention d'étendre sa mer territoriale à 12 milles ; elle a dû y renoncer devant les protestations de la Turquie qui considérerait qu'une telle extension équivaldrait à un acte de guerre. Pour un aperçu des délimitations maritimes en Méditerranée, voir Annexe II, Section IV.

<sup>745</sup> CICIN-SAIN (B), KNECHT (RW), *Integrated Coastal and Ocean Management, Concepts and Practises*, Island Press, Washington, D.C., 1998, p.459.

<sup>746</sup> Une telle option aurait donc eu pour conséquence de considérer l'ensemble des eaux méditerranéennes comme des eaux côtières.

<sup>747</sup> Article 3-1-b.

spatiales différentes. Si la frange marine de la zone côtière peut seulement être réduite<sup>748</sup>, chaque État pourra indiquer une limite terrestre plus ample ou plus réduite en justifiant d'éléments pertinents tels que « l'approche écosystémique, le bassin de vie ou le cas spécifique des îles<sup>749</sup> ».

-242- Ainsi le projet de protocole méditerranéen relatif à la GIZC consacre-t-il une définition à la fois précise et flexible de la zone côtière. Les exigences d'applicabilité du texte justifient une délimitation spatiale du champ d'application des dispositions juridiques lorsqu'à l'inverse, l'hétérogénéité des littoraux méditerranéens oblige à préférer une certaine forme de souplesse en confiant à chaque État le soin de choisir une limite appropriée. De la même manière, le projet de protocole propose une définition à la fois classique et novatrice de la GIZC (2).

## **-2- La gestion intégrée des zones côtières.**

-243- Comme nous l'avons déjà observé, il n'existe aucune définition univoque de la GIZC. Plutôt que de s'appuyer sur une définition choisie arbitrairement dans l'abondante littérature scientifique - définitions dont aucune ne fait véritablement autorité - les rédacteurs du projet de protocole ont souhaité apporter leur contribution à la formulation du concept. La gestion intégrée est ainsi définie comme « un processus dynamique de gestion et d'utilisation durable des zones côtières prenant en compte simultanément des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie maritime et la partie terrestre<sup>750</sup> ».

-244- Cette définition s'inscrit d'abord dans le sillage des recherches déjà menées sur le concept de GIZC : classiquement, la définition proposée souligne l'objectif général de développement durable<sup>751</sup>, le caractère dynamique du processus<sup>752</sup>, la diversité des activités

---

<sup>748</sup> Article 3-2-a.

<sup>749</sup> Article 3-2-b.

<sup>750</sup> Article 2-f.

<sup>751</sup> CLARK (JR), Integrated management of coastal zones, FAO, Rome, 1992, p.7 : « the overall objective of an integrated management programme, like ICZM, is to provide for the best long-term and sustainable use of coastal natural resources (...) ». Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002 (10), Chapitre II, b : « perspective à long terme qui tienne compte du principe de précaution et des besoins des générations actuelles et futures ». PAM/PNUE,

économiques et des usages liés à cet espace<sup>753</sup>. À l'inverse, la mention du paysage est plus originale et ne se retrouve, à notre connaissance, que dans le modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières proposé par le Conseil de l'Europe en 1999<sup>754</sup>. De même, la « vocation maritime » de certaines activités et usages constitue un élément tout à fait novateur dont il n'est jamais fait référence dans les définitions classiques de la GIZC ; priorité doit ainsi être donnée à l'installation en bord de mer d'activités strictement liées au milieu maritime, activités traditionnelles de bord de mer ou nouveaux usages récréatifs.

---

Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.2 : « la GIZC se caractérise par un processus de gestion (...) créant les conditions favorables au développement durable (...) ». Commission européenne, Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : Principes généraux et options politiques, Offices des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p.16 : « l'AIZC est un processus (...) destiné à promouvoir la gestion durable des zones côtières ».

<sup>752</sup> CDB COP 8, Point 26.3 de l'ordre du jour provisoire, Renforcement de l'aménagement intégré des zones marines et côtières (AIZMC), UNEP/CBD/COP/8/26/Add.1, Curitiba, Brésil, 20-31 mars 2006, Point 4 : « l'AIZMC est un processus progressif, permanent, dynamique, itératif (...) ». Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002 (10), Chapitre II, c : « gestion adaptative dans le cadre d'un processus graduel qui permette des ajustements en fonction de l'évolution des problèmes et des connaissances ». Commission européenne, Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : Principes généraux et options politiques, Offices des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p.16 : « l'AIZC est un processus dynamique, continu et itératif (...) ». PNUE/PAM, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR, Split, 1995, p.vii : « la gestion intégrée des régions littorales est définie comme un processus flexible de gestion (...) ». FAO, Groupe d'experts sur les aspects scientifiques de la protection de l'environnement (GESAMP), The contribution of science to integrated coastal management, Reports and studies N°61, FAO 1996, p.2 : « processus continu et dynamique (...) ».

<sup>753</sup> Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère, Sauvegarde de la Nature, N°101, Éditions du Conseil de l'Europe, 1999 : « on entend par "gestion intégrée" l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social (...) ». PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, Split, PAP/CAR, 1995, p.62 : « processus de réalisation des objectifs d'un développement environnementalement durable dans les régions littorales, dans le cadre des contraintes physiques, sociales et économiques (...) ». VALLEGA (A), Fundamentals of integrated coastal management, Kluwer Academic Publishers, 1999, p.14 : la gestion côtière est intégrée « lorsque ses objectifs spécifiques sont strictement liés à la poursuite de l'intégrité des écosystèmes, de l'efficacité économique et de l'équité sociale ».

<sup>754</sup> Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère, Sauvegarde de la Nature, N°101, Éditions du Conseil de l'Europe, 1999, article 1 : « on entend par gestion intégrée l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages ». Il ne faut d'ailleurs en être surpris puisque le professeur Prieur est, plus ou moins directement, à l'origine de ces deux définitions.



-245- Au-delà de cette définition, le projet de protocole mentionne, tout au long de ses trente-deux articles et particulièrement en son article 5, les principes généraux classiquement attachés à la GIZC : intégration spatiale<sup>755</sup>, intégration temporelle<sup>756</sup>, intégration institutionnelle<sup>757</sup>, participation des populations locales<sup>758</sup>... De manière plus originale, le projet introduit également le traitement des déchets et l'exigence de leur élimination dans des conditions écologiquement rationnelles comme un principe de gestion intégrée<sup>759</sup>. De même, le texte confère à la GIZC un rôle rarement souligné : celui d'outil de prévention des catastrophes naturelles<sup>760</sup>.

-246- Le projet présenté en mars 2005 reprend donc des éléments classiquement attachés à la zone côtière et à sa gestion intégrée tout en y ajoutant certaines dispositions nouvelles, complétant utilement l'approche classiquement retenue par la doctrine et les institutions internationales. Au-delà de la définition de ces notions fondamentales, le projet tend également à orienter les systèmes juridiques nationaux vers une intégration des politiques littorales (B).

---

<sup>755</sup> Articles 5-a et 5-b.

<sup>756</sup> Articles 5-a et 5-b.

<sup>757</sup> Articles 5-c et 6.

<sup>758</sup> Article 5-j.

<sup>759</sup> Article 5-1-g. Cette disposition est inspirée de la Convention de Bâle relative au contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination dont l'article 4-2 impose que la production de déchets « soit réduite au minimum » et que leur élimination fasse l'objet d'une « gestion écologiquement rationnelle ».

<sup>760</sup> Articles 5-d et 23. A cet égard, il faut noter que les catastrophes naturelles n'auraient sans doute pas fait l'objet d'un article spécifique si le tsunami ayant touché l'Asie orientale le 26 décembre 2004 n'avait pas rappelé au monde la fragilité des zones côtières et leur exposition à de tels phénomènes naturels. Cette catastrophe a ainsi rappelé que la mer Méditerranée pouvait être concernée par ce type d'événements (Santorin, 1650 av. JC ; Crête, 365 av. JC ; Rhodes, 1303 ; Alger, 1365 ; Calabre, 1783 ; Ligurie, 1887 ; Messine, 1908 ; Amorgos, 1956 ; Nice, 1979 ; Boumerdès, 2003...) et que des mesures de prévention s'imposent donc à ce titre, non seulement en cas de tsunami mais plus généralement en matière de tremblement de terre, y compris sous-marins, d'éruption volcanique ou de glissement de terrain susceptible d'entraîner un raz de marée. Conformément au principe 10 de la Déclaration de Rio, le projet de protocole engage donc les États à organiser la « coordination de l'utilisation des moyens de détection, d'alerte et de communication » en cas de catastrophes naturelles. En pratique, les États pourront s'appuyer sur le Centre sismologique euro-méditerranéen. Par ailleurs, les Parties devront élaborer, individuellement ou en coopération bilatérale et multilatérale, « des plans d'urgence et autres moyens visant à faire face aux conséquences d'une catastrophe naturelle affectant les zones côtières de la mer Méditerranée ». Enfin, les Parties devront coopérer « en vue de fournir, en urgence, toute assistance humanitaire et technique » nécessaire. Le protocole renvoie aux dispositions de l'article 13 du Protocole Prévention et Situations critiques de 2002 quant au remboursement des coûts d'assistance. Plus largement, observons que la prévention des risques naturels devient aujourd'hui un axe majeur de toute politique littorale ; en témoigne notamment la Circulaire française du 20 juillet 2006 relative à la protection de l'environnement et du littoral (BOMT, 2006-16, 1087) qui consacre certains développements à cette problématique.

## **-B- Orientation des systèmes juridiques nationaux vers l'intégration des politiques littorales.**

-247- L'obstacle institutionnel dans la mise en œuvre de la GIZC a suffisamment été souligné pour que le projet de protocole y consacre des développements spécifiques<sup>761</sup>. Le texte vise ainsi à orienter le cadre institutionnel en établissant des exigences de coordination des politiques littorales (1) et de participation des acteurs au processus de gestion intégrée (2).

### **-1- Les exigences d'intégration institutionnelle.**

-248- La zone côtière étant le point de rencontre de plusieurs compétences et le siège de nombreuses problématiques, la coordination des structures décisionnelles constitue un enjeu majeur pour le traitement global de l'espace côtier. Les exigences de coordination institutionnelle sont ainsi formulées par l'article 6 du projet de protocole. Au niveau national, les États devront d'abord assurer une « coordination interministérielle » permettant « d'éviter les approches sectorielles<sup>762</sup> ». Dans une même logique, l'article 6-2 impose « une coordination appropriée entre les différentes autorités maritimes et terrestres » intéressées par la zone côtière, « tant au niveau régional que local ». Si nous ne pouvons qu'approuver la poursuite d'un tel objectif, il nous semble toutefois contestable d'avoir occulté le niveau national, auquel sont d'ailleurs attachées les autorités maritimes, dans la formulation de cette exigence de coordination. L'article 6-3 ajoute cependant que la conduite de la politique littorale devra permettre « une coordination étroite entre autorités nationales et entités locales ou régionales dans le domaine des stratégies, plans et programmes côtiers ».

-249- Si le projet formule des exigences générales de coordination et d'intégration institutionnelle, il évite néanmoins soigneusement d'imposer la création de structures nouvelles spécifiquement chargées de l'assurer. L'institution de telles instances est pourtant hautement souhaitable. C'est d'ailleurs un vœu formulé par de nombreux travaux

---

<sup>761</sup> PAP/CAR, Étude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, PAP/CAR, 2003, p.2 ; PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, pp.17-18.

<sup>762</sup> Article 6-1.

relatifs à la GIZC<sup>763</sup> et une exigence partagée par les rédacteurs du projet eux-mêmes<sup>764</sup>. Toutefois, il apparaît difficile d'imposer par ce protocole une large réorganisation des dispositifs administratifs nationaux : « des organes appropriés » peuvent donc être créés « si besoin est » mais la transformation de structures existantes reste envisageable. La question institutionnelle constituant une problématique particulièrement complexe, le protocole préfère formuler une exigence générale de coordination et laisser le soin aux États de déterminer, en fonction de leur propre système administratif, les moyens d'atteindre un tel objectif. « Si le protocole ne prétend pas toucher à l'organisation (...) des administrations<sup>765</sup> », il oriente néanmoins vers une réforme de celles-ci afin d'assurer la mise en œuvre de la GIZC. Malgré une rédaction prudente, il s'agit là d'une disposition qui devrait conduire à une réorganisation des cadres institutionnels nationaux au regard des exigences de coordination institutionnelle.

-250- L'article 6-4 du projet de protocole dispose enfin que « les entités locales et régionales des zones côtières doivent, autant que faire se peut, se regrouper pour renforcer la cohérence et l'efficacité des stratégies, plans et programmes côtiers mis en place ». Cette disposition encourage ainsi les autorités à s'affranchir des frontières administratives traditionnelles afin d'envisager la gestion des zones côtières à une échelle territoriale pertinente : le texte vise ainsi à mettre en œuvre les notions de zone fonctionnelle homogène<sup>766</sup>, d'unité cohérente de gestion<sup>767</sup>, d'unité territoriale de gestion intégrée<sup>768</sup>. Il s'agit là d'un élément tout à fait essentiel dès lors que l'on envisage chaque portion littorale, non en fonction de découpages institutionnels pré-établis, mais selon des considérations liées à l'unité géographique, écologique, économique et sociale de l'espace<sup>769</sup>. Néanmoins, la rédaction de cet article 6-4 reste selon nous insuffisamment précise en n'établissant pas expressément que l'unité spatiale de gestion de la zone côtière est ici concernée. Peut-être aurait-il été pertinent d'ajouter en amont de cette disposition

---

<sup>763</sup> Conseil de l'Europe, *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Sauvegarde de la nature N°101*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999 ; PNUE, *Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE)*, Split, 1995, p.39.

<sup>764</sup> *Projet de protocole sur la GIZC de la Méditerranée, Commentaires*, 3 mars 2005, p.7.

<sup>765</sup> *Ibidem*, p.6.

<sup>766</sup> Conseil de l'Europe, *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Sauvegarde de la nature N°101*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, article 25.

<sup>767</sup> Commission océanographique intergouvernementale, *Guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée des zones côtières, Série des Manuels et guides, N°36*, Unesco, Paris, 1997, pp.16-17.

<sup>768</sup> *Projet de protocole sur la GIZC de la Méditerranée, Commentaires*, 3 mars 2005.

<sup>769</sup> Une telle disposition suppose toutefois que les entités régionales et locales puissent effectivement participer à la GIZC et disposent de compétences pour s'associer à cette fin.

l'expression : « afin d'appréhender / régir / gérer l'espace littoral à une échelle territoriale pertinente (...) ».

-251- Ainsi, les exigences de coordination institutionnelle formulées par l'article 6 du projet de protocole constituent une condition essentielle à la mise en œuvre effective de la gestion intégrée du littoral. Comme l'observent les rédacteurs du projet, le décloisonnement des administrations terrestres et marines et la coordination verticale des politiques « n'exigent pas de moyens administratifs supplémentaires ou nouveaux (...) mais nécessitent néanmoins un éventuel renforcement des capacités pour que les agents responsables de la coordination maîtrisent bien les enjeux d'une approche intégrée<sup>770</sup> ». Malgré une rédaction prudente laissant une certaine marge de manœuvre aux États, le projet de protocole impose une redéfinition du cadre institutionnel afin d'inscrire les exigences d'intégration et de coordination des politiques littorales. De même, le projet impose une redéfinition des cadres nationaux au regard des impératifs d'intégration partenariale (2).

## **-2- Les impératifs d'intégration partenariale.**

-252- Comme nous l'avons déjà relevé, l'essence même de la gestion intégrée suppose une participation de l'ensemble des échelons de gouvernance d'une part, de l'ensemble des acteurs intéressés par l'espace littoral d'autre part.

-253- La question de la participation des échelons infra-étatiques aux perspectives de gestion intégrée du littoral n'est pas particulièrement explicitée par le projet de protocole. L'étude de faisabilité réalisée en 2003 notait déjà qu'il n'appartenait pas au document « fût-il le plus élaboré possible, de déterminer les autorités locales ou nationales compétentes en matière de gestion intégrée des zones côtières<sup>771</sup> ». L'article 5 relatif aux principes généraux de la GIZC dispose néanmoins que « la coordination de tous les niveaux administratifs de décision et la cohérence entre tous les instruments de gestion intégrée des zones côtières sont assurées par les diverses autorités publiques, tant

---

<sup>770</sup> Projet de protocole sur la GIZC de la Méditerranée, Commentaires, 3 mars 2005, p.8.

<sup>771</sup> PAP/CAR, Étude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, PAP/CAR, 2003, p.45.

nationales que locales<sup>772</sup> ». L'article 6-3 mentionne également la nécessité d'une « coordination étroite entre autorités nationales et entités locales ou régionales dans le domaine des stratégies, plans et programmes côtiers et dans celui des diverses autorisations d'activités ». Enfin, l'article 24 envisage la participation des entités locales et régionales aux démarches de coopération transfrontalière.

-254- Il reste selon nous tout à fait regrettable que la participation des entités infra-étatiques soit seulement abordée sous l'angle de la coordination des politiques littorales. Il manque en effet la proclamation de leur légitimité à intervenir et la formulation du principe même de leur participation à la mise en œuvre de la GIZC. Le fait que les États soient les premiers destinataires du droit international pourraient expliquer cette carence. Néanmoins, la participation de l'ensemble des échelons décisionnels constituant la nature même de la gestion intégrée, il aurait été opportun que ce principe soit clairement établi. Les rédacteurs du projet ont vraisemblablement décelé ici un point d'achoppement possible dans la négociation. La question relève en effet de considérations administratives mais également constitutionnelles sur lesquelles le protocole ne peut légitimement prétendre intervenir de manière directe. Tout juste peut-il suggérer quelques orientations et, en l'espèce, exiger une coordination de l'ensemble des politiques littorales. Des considérations diplomatiques rendent donc préférable d'occulter la question de principe sous-jacente. Cela se justifie pleinement d'un point de vue politique mais reste éminemment regrettable sous l'angle juridique.

-255- À l'inverse, la participation des populations s'inscrit plus largement dans le projet de protocole. En premier lieu, l'article 3-3 prévoit l'information des populations et des divers acteurs de l'existence même du protocole adopté ; si l'objectif est louable, on imagine difficilement comment cette information pourra être assurée, hormis par les voies officielles classiques destinées à rendre publics les actes normatifs étatiques. D'une manière plus générale, « le rôle des populations locales » est reconnu comme un principe général de GIZC<sup>773</sup>. L'article 12 apporte des précisions supplémentaires, prévoyant une liste d'acteurs devant nécessairement être associés « aux différentes phases de l'élaboration

---

<sup>772</sup> Article 5-c.

<sup>773</sup> Article 5-j.

et de la mise en œuvre des stratégies, plans et programmes côtiers ainsi que des diverses autorisations<sup>774</sup> » :

- « les collectivités territoriales et les personnes publiques concernées ;
- les opérateurs économiques (...) ;
- le public, y compris les ONG ».

Sans doute aurait-il été utile d'inclure dans cette liste acteurs sociaux et experts qui disposent également d'une légitimité indéniable pour participer à la réflexion sur l'aménagement de la zone côtière. Sur la forme, il nous semble par ailleurs surprenant que public et ONG figurent dans un même alinéa, tant ces deux termes renvoient à des acteurs bien différents.

-256- L'article 12-2 prévoit que la participation implique notamment « des organes consultatifs, des enquêtes ou auditions publiques<sup>775</sup> ». La participation supposant que le public soit éclairé, l'article 13 engage les États à mettre en œuvre des politiques d'éducation environnementale. L'information du public doit en outre être garantie quant aux « projets soumis à étude d'impact ou évaluation stratégique transfrontière<sup>776</sup> ». Le rôle des communautés insulaires est enfin spécifiquement consacré, les États s'engageant à les faire « spécialement participer (...) à la protection des écosystèmes côtiers en se basant sur leurs usages et leur savoir-faire local<sup>777</sup> ».

-257- Largement étoffées, les modalités de participation envisagées par le projet de protocole restent cependant relativement classiques, reprenant dans une large mesure les dispositions prévues par la Convention de Barcelone elle-même en son article 15. Le projet tente toutefois de combler une lacune majeure du droit régional, lacune résidant dans l'absence de reconnaissance d'un droit à ester en justice. En 1995, lors des négociations pour la révision de la Convention cadre, l'opportunité de consacrer un tel droit n'avait alors rencontré aucun accord unanime. En 1997, la CMDD recommandait pourtant aux États de rendre plus facile les actions en justice pour pouvoir s'opposer à des décisions d'aménagement de l'espace. Le projet de protocole méditerranéen relatif à la GIZC

---

<sup>774</sup> Article 12-1.

<sup>775</sup> Article 12-1.

<sup>776</sup> Article 25-c.

<sup>777</sup> Article 9-5.

envisage ainsi la reconnaissance d'un droit de « contestation d'un plan ou programme côtier ou d'un projet d'implantation d'un ouvrage ou d'une activité sur la zone côtière » à travers des « procédures de médiation ou de conciliation ainsi qu'un droit de recours administratif ou juridictionnel<sup>778</sup> ». La démarche est donc novatrice. Néanmoins, la formulation reste largement suggestive et n'oblige en rien les États parties<sup>779</sup>.

-258- Le premier apport du projet de protocole réside donc dans cette proclamation des principes fondamentaux de la GIZC qui, tout à la fois, reprend des éléments classiquement admis et éprouvés - évitant ainsi toute rupture dont les États sont par nature réfractaires - et apporte des innovations importantes dont la zone côtière va se trouver bénéficiaire. Au-delà de ces dispositions dont les États méditerranéens devront assurer l'application, le projet fixe également des normes juridiques impératives régissant le milieu côtier (§2).

## **-§2- Fixation de normes juridiques régissant le milieu côtier.**

-259- Le projet de mars 2005 établit des règles impératives de protection des zones côtières (A) qu'il contraint à inscrire plus largement dans un système de planification de l'espace (B).

### **-A- Établissement de règles impératives applicables à l'espace littoral.**

-260- Dans une approche globale, le projet de protocole vise la préservation du littoral par une réglementation des activités régissant cet espace (1) et des écosystèmes qui le composent (2).

### **-1- Des normes encadrant les activités anthropiques de bord de mer.**

-261- L'article 7, consacré aux modalités de protection et d'utilisation de la zone côtière, constitue selon nous l'un des apports majeurs du projet de protocole. Il formule en effet certaines règles générales devant présider à la gestion de l'espace littoral. La formulation est ici impérative, ne laissant que peu de libertés aux États et s'apparentant par là même à

---

<sup>778</sup> Article 12-2.

<sup>779</sup> « En cas de contestation d'un plan ou programme côtier ou d'un projet d'implantation d'un ouvrage ou d'une activité sur la zone côtière, des procédures de médiation ou de conciliation ainsi qu'un droit de recours administratif ou juridictionnel devraient être organisés ».

de réelles obligations de résultat. Ainsi, les Parties s'engagent-elles tout d'abord à instituer une bande inconstructible dont la largeur ne pourra être inférieure à cent mètres<sup>780</sup>. Cette disposition révèle combien le droit régional méditerranéen s'insère ici dans la sphère traditionnelle du droit interne pour régir une matière, l'urbanisme, traditionnellement réservée à la seule compétence des autorités nationales et locales. L'opportunité d'une telle bande littorale inconstructible n'est plus à démontrer, tant en matière de préservation des écosystèmes côtiers que de protection des populations contre les catastrophes naturelles<sup>781</sup>. Si sa largeur reste éminemment arbitraire, elle constitue néanmoins une distance suffisamment importante pour produire des effets en matière de protection des écosystèmes et suffisamment réduite pour permettre l'assentiment des Parties. Sans doute l'utilisation du concept de « bande des cent ans » aurait-elle été pertinente, imposant alors une réflexion stratégique sur les perspectives d'érosion côtière et d'élévation du niveau de la mer<sup>782</sup> ; son application aurait toutefois rencontré d'importantes difficultés, théoriques (pertinence de la prospective) et pratiques (application du concept à échelle locale).

-262- « En dehors des aires spécialement protégées », les États s'engagent par ailleurs à établir des « zones naturelles où l'urbanisation et d'autres activités sont interdites<sup>783</sup> ». Le projet contraint donc les États à adopter des régimes particuliers de protection des espaces sensibles, au-delà des mécanismes traditionnels de protection renforcée du territoire. Cette disposition engage ainsi les États méditerranéens à étoffer leurs législations nationales en matière d'urbanisme en intégrant la protection des écosystèmes sensibles au cœur du dispositif général ; l'intégration des exigences environnementales est en outre établie pour les règles relatives au domaine public maritime<sup>784</sup>. Dans une même perspective, les Parties s'engagent à limiter l'« urbanisation linéaire du littoral<sup>785</sup> » et, par là même, à privilégier l'arrière pays côtier. Enfin, le principe d'un accès libre et gratuit au rivage, longtemps

---

<sup>780</sup> Article 7-a.

<sup>781</sup> Une telle exigence est d'ailleurs formulée par le modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières du Conseil de l'Europe en son article 42 : « afin de préserver la diversité biologique et paysagère des espaces proches du rivage, une frange terrestre inconstructible de 100 à 300 mètres à compter du niveau le plus élevé de la mer, doit être instituée le long de l'ensemble de la frange littorale (...) ».

<sup>782</sup> PNUE/PAM/PAP, Rapport de l'Atelier de consultation sur le projet de Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Torregrande-Oristano, Italie, les 24 et 25 juin 2005, PAP/ICAM-PROT/MR.3, Split, Annexe III, p.15.

<sup>783</sup> Article 7-b.

<sup>784</sup> Article 7-e.

<sup>785</sup> Article 7-c.



proclamé<sup>786</sup>, devra impérativement être organisé par les États, tout comme la circulation et le stationnement des véhicules sur les plages et les dunes<sup>787</sup>. Si la pertinence de telles dispositions est indéniable, il nous semble que le projet omet toutefois d'imposer le regroupement de l'urbanisation et l'interdiction du mitage, phénomène dont les effets sur le paysage et l'environnement ne sont plus à démontrer<sup>788</sup>.

-263- L'article 8 du projet vise plus spécifiquement à encadrer certains domaines d'activités économiques littorales : l'agriculture et l'industrie, la conchyliculture, l'aquaculture et la pêche, le tourisme et les activités sportives, l'utilisation des ressources naturelles, l'énergie, les ports, les infrastructures et les ouvrages maritimes. Certaines dispositions prévues sont relativement peu prescriptives, engageant principalement les États à prendre en compte les exigences environnementales. Ainsi, par exemple, la « localisation et le fonctionnement des activités agricoles et industrielles dans les zones côtières » doivent-elles « garantir le niveau le plus élevé de protection de l'environnement<sup>789</sup> ». De même, les politiques de tourisme côtier doivent être compatibles avec le respect des écosystèmes<sup>790</sup>. À l'inverse, d'autres dispositions obligent les États à une intervention particulière afin de soumettre certaines activités à autorisation préalable (aquaculture<sup>791</sup>, fouilles et extractions minérales<sup>792</sup>), à les réglementer ou les interdire (extraction de sable<sup>793</sup>, travaux affectant les sols ou le sous-sol de la partie maritime de la

---

<sup>786</sup> Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère, Sauvegarde de la Nature, N°101, Éditions du Conseil de l'Europe, 1999, article 23 ; Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002 (10), Chapitre IV, 3, b, ii ; PNUE/PAM/PAP, Principes de meilleures pratiques pour la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, p.3 ; PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, Split, PAP/CAR (PAM-PNUE), 1995, p.12 ; Recommandation de l'OCDE C(76)161 du 12 octobre 1976 de l'OCDE, principe 11.

<sup>787</sup> Articles 7-f et 7-g.

<sup>788</sup> Le regroupement de l'urbanisation permet en effet d'assurer plus facilement la desserte en équipements collectifs, notamment en matière d'eau (accès, traitement...)

<sup>789</sup> Article 8-1.

<sup>790</sup> Article 8-3. Cette disposition s'inscrit dans une perspective générale de tourisme durable, objectif mentionné dans nombre d'instruments juridiques, contraignants (Convention pour la création de la zone de tourisme durable de la Caraïbe adoptée en 2001) ou simplement déclaratifs (Code mondial d'éthique du tourisme adopté dans le cadre de l'Organisation mondiale du tourisme, Recommandation R(94)7 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative à une politique générale d'un développement d'un tourisme durable respectueux de l'environnement, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Orientations de base pour la durabilité du tourisme européen, Bruxelles, 21 novembre 2003, COM(2003) 716 final...).

<sup>791</sup> Article 8-2.

<sup>792</sup> Article 8-4-a.

<sup>793</sup> Article 8-4-b.

zone côtière<sup>794</sup>, activités sportives et de loisirs<sup>795</sup>). Il s'agit là de dispositions essentielles pour nombre d'États dont les activités économiques, potentiellement préjudiciables pour l'environnement, restent largement sous réglementées. Nous noterons également l'article 6-2 alinéa 1 dont la formulation semble suggérer, conformément à la définition de la GIZC proposée par le texte, que les activités de pêche, de conchyliculture et d'aquaculture ont une vocation maritime particulière dont « les projets de développement doivent tenir compte ». Au-delà de ces prescriptions visant les activités humaines exercées en zone littorale, le projet de protocole s'attache également à une préservation des écosystèmes littoraux (2).

## **-2- Des normes assurant la préservation des écosystèmes littoraux.**

-264- Le projet de mars 2005 consacre certains développements spécifiques à la protection des écosystèmes littoraux. En premier lieu, l'article 14 engage les États à mettre en place des « observatoires et (...) des inventaires nationaux des zones côtières » portant « d'une part, sur les ressources et les activités telles que les espaces naturels, les paysages, les sites culturels, l'agriculture littorale, les établissements humains, les installations économiques et, d'autre part, sur les institutions, les législations spécifiques et les plans et programmes côtiers ». La gestion rationnelle du milieu littoral nécessitant une connaissance des éléments constitutifs de cet espace, cette disposition semble tout à fait pertinente. Néanmoins, sa mise en œuvre nécessitera dans nombre d'États un appui technique et financier non négligeable. De la même manière, l'article 18 engageant les Parties à adopter « des mécanismes d'acquisition foncière, de cession au domaine public et de contrôle de toute urbanisation nouvelle » constitue une disposition fondamentale, la protection du littoral par des mécanismes d'appropriation foncière ayant largement fait ses preuves dans les rares États méditerranéens ayant établi de tels mécanismes<sup>796</sup>. Toutefois, les États disposeront-ils des moyens financiers nécessaires à la conduite de cette politique ?

---

<sup>794</sup> Article 8-6-b.

<sup>795</sup> Article 8-3-c. On pense ici notamment à la plaisance, activité pour laquelle un protocole spécifique a été envisagé lors de la treizième réunion des Parties contractantes de novembre 2003.

<sup>796</sup> Au-delà de la France et de son Conservatoire du littoral et des espaces lacustres, la Tunisie dispose depuis 1995 d'une Agence nationale pour la protection du littoral (APAL) pouvant procéder à des acquisitions en milieu littoral. En ce sens, voir infra 285.

-265- La protection des écosystèmes littoraux contre l'érosion, phénomène dont l'impact sur le milieu côtier est de mieux en mieux identifié<sup>797</sup>, fait l'objet d'un article spécifique. L'article 10 du projet engage ainsi les États à lutter contre le phénomène érosif mais également à en anticiper la survenance par l'adoption de mesures particulières. Adoptées en 2000, les directives pour la gestion de programmes de contrôle de l'érosion<sup>798</sup> pourraient d'ailleurs constituer un appui technique à la mise en œuvre de ces exigences<sup>799</sup>.

-266- D'autres dispositions sont enfin consacrées à des écosystèmes côtiers particuliers. Le projet de protocole formule ainsi certaines obligations déjà prévues par des conventions internationales relatives aux paysages<sup>800</sup> et aux zones humides<sup>801</sup>. Pour ces milieux, les États s'engagent à adopter des mesures de protection<sup>802</sup> et à réglementer ou interdire toute activité pouvant leur porter atteinte<sup>803</sup>. Les forêts littorales, massifs et cordons dunaires doivent également faire l'objet d'une attention particulière<sup>804</sup>. Enfin, la Méditerranée comptant cent soixante-deux îles de plus de dix kilomètres carrés et près de quatre mille îlots de superficie inférieure, le texte encourage une gestion particulière de ces espaces en tenant compte de leurs spécificités<sup>805</sup>. Le style utilisé est ici suffisamment prescriptif pour engager les États dans l'adoption de dispositions normatives spécifiquement consacrées à ces milieux et, d'une manière générale, pour imposer la prise en compte de ces écosystèmes dans les documents de planification.

-267- La protection du patrimoine naturel littoral par la préservation des écosystèmes fait donc l'objet d'une attention particulière. Observons que les Parties s'engagent également à préserver le patrimoine culturel des zones côtières<sup>806</sup>, y compris le patrimoine culturel

---

<sup>797</sup> Commission des Communautés européennes, *Vivre avec l'érosion côtière en Europe. Espaces et sédiments pour un développement durable*, Conclusions de l'étude EUROSION, Office des publications officielles des communautés européennes, 2004, 40p ; IFEN, *Un quart du littoral recule du fait de l'érosion*, Quatre pages, N°113, septembre 2006.

<sup>798</sup> PNUE, PAM, CAR/PAP, *Directives pour la gestion de programmes de contrôle d'érosion et de désertification plus particulièrement destinées aux zones côtières méditerranéennes*, Split, 2000, 116p.

<sup>799</sup> Projet de protocole sur la GIZC de la Méditerranée, Commentaires, 3 mars 2005.

<sup>800</sup> Convention européenne du paysage, signée le 20 octobre 2000 à Florence sous l'égide du Conseil de l'Europe.

<sup>801</sup> Convention relative aux zones humides d'importance internationale, signée à Ramsar (Iran) le 2 février 1971.

<sup>802</sup> Article 9-1.

<sup>803</sup> Article 9-2.

<sup>804</sup> Articles 9-3 et 9-4.

<sup>805</sup> Article 9-5.

<sup>806</sup> Article 11.

subaquatique<sup>807</sup>, richesse de l'espace littoral et « élément supplémentaire d'attractivité et de plus-value économique à travers le tourisme qui en est induit<sup>808</sup> ». Le projet s'attache donc à une préservation de l'espace littoral par une réglementation des activités humaines s'y développant et des écosystèmes le composant. Afin d'assurer une application cohérente de ces exigences, le texte impose également l'inscription de l'ensemble de ces dispositions dans un système plus large de planification de l'espace (B).

#### **-B- Inscription de ces règles dans un système de planification de l'espace.**

-268- Bien que placés dans la troisième partie du projet de protocole, les développements relatifs aux instruments de la GIZC constituent selon nous le cœur du futur document. Ils organisent en effet un système pyramidal de planification de l'espace, composé de stratégies nationales (1) et d'une stratégie régionale (2), destiné à assurer une application cohérente des préceptes de la gestion intégrée.

#### **-1- L'adoption de stratégies nationales de gestion intégrée.**

-269- *A priori*, l'on pouvait craindre qu'à l'issue du protocole, les Parties puissent choisir la voie d'un « saupoudrage » général de leurs droits internes pour application du texte et ce, sans aucune cohérence dans l'appréhension des problématiques côtières. Le déploiement d'une action stratégique conduit par l'échelon étatique constituant le meilleur garde-fou en la matière, le projet de protocole impose aux États l'élaboration d'une « stratégie nationale de GIZC ainsi que des plans et programmes côtiers de mise en œuvre<sup>809</sup> ». La stratégie « fixe des objectifs et détermine des priorités (...), identifie les acteurs et les processus sociaux, énumère les mesures à prendre et les moyens juridiques et financiers disponibles et arrête un calendrier<sup>810</sup> ». C'est là un élément essentiel du projet qui contraindra l'ensemble des États méditerranéens à entreprendre une réflexion sur le devenir de l'espace littoral et sur les modalités nécessaires à son développement durable. Cet article 16 constitue donc le cœur du projet puisqu'il est garant d'un investissement effectif de l'État dans la mise en œuvre de la GIZC.

---

<sup>807</sup> Article 11-2.

<sup>808</sup> Projet de protocole sur la GIZC de la Méditerranée, Commentaires, 3 mars 2005.

<sup>809</sup> Article 16-1.

<sup>810</sup> Article 16-2.

-270- Si le projet exige l'élaboration de stratégies nationales, il se garde cependant de préciser la forme que celles-ci devront revêtir. C'est là une lacune importante du texte qui laisse place à de possibles contournements étatiques. Une déclaration politique à l'issue d'une réunion interministérielle consacrée à l'espace littoral, un communiqué de quelques lignes préparé en haut lieu, un discours officiel présenté par un ministre chargé de l'environnement ne peuvent-ils pas être considérés comme l'énoncé d'une stratégie nationale ? Permettront-ils pour autant d'assurer la mise en œuvre des dispositions du protocole et l'inscription dans les ordres juridiques internes des exigences de GIZC ? La formulation de cet article et le flou entourant la notion de stratégie nationale constituent très probablement une volonté délibérée des rédacteurs du projet, soucieux de ne pas susciter la réticence des États en imposant des obligations trop précises. Si l'on peut tout à fait le juger opportun au niveau diplomatique, la solution ne paraît pas satisfaisante sur le fond. Nous aurions en effet préféré que le protocole mentionne expressément la portée contraignante des stratégies nationales et oriente ainsi vers l'élaboration d'une véritable norme juridique consacrée à l'espace littoral et à sa gestion intégrée. Comme nous l'observerons à travers les exemples français et italien<sup>811</sup>, la reconnaissance juridique de la spécificité littorale constitue un préalable nécessaire à sa gestion intégrée. De plus, l'application effective des dispositions établies par le protocole exigera leur inscription dans les ordres juridiques internes : l'adoption d'une norme spécifiquement consacrée à la GIZC en constitue donc l'instrument nécessaire.

-271- En outre, l'article 16 établit une architecture normative pyramidale composée d'une stratégie globale et de plans et programmes destinés à en assurer l'application. Ainsi, les plans et programmes côtiers devront-ils préciser « les orientations de la stratégie nationale en déterminant les capacités de charge et les conditions d'affectation des parties maritimes et terrestres des zones côtières ». De manière sibylline, l'article 2-h du projet de protocole définit les plans et programmes côtiers comme des documents « à valeur juridique ayant pour objet ou pour effet, directement ou indirectement, la localisation, le développement des établissements humains et des activités et la protection de la zone côtière ». Nous regretterons que le protocole reste ici silencieux sur l'échelle d'intervention de ces documents. S'agit-il de programmes sectoriels applicables à l'ensemble du littoral national ? Les États doivent-ils préférer, selon le cas, une programmation par façade ou par

---

<sup>811</sup> En ce sens, voir *infra* Partie II.

région littorale ? La détermination de la capacité de charge et des conditions d'affectation des parties maritimes et terrestres des zones côtières semble présumer une intervention à échelle locale. Toutefois, la formulation générale de cet article 16-3 reste en l'état insuffisamment précise pour orienter l'action étatique.

-272- L'article 17-1 engage enfin les États à renforcer « le contenu des études d'impacts des travaux et des activités publiques et privées pouvant affecter l'environnement de la zone côtière ». Le projet de protocole vise ainsi à prendre en compte la spécificité des zones côtières jusque dans les études d'impacts. Le texte incite<sup>812</sup> par ailleurs les États à « élaborer une évaluation stratégique environnementale des plans et programmes affectant la zone côtière<sup>813</sup> ». Cependant, le projet ne va pas jusqu'à contraindre le recours systématique à l'étude d'impact pour tous les travaux et activités envisagés dans la zone côtière. Enfin, conformément aux dispositions générales prévues par la Convention de Barcelone<sup>814</sup>, « les États Parties décident de coopérer entre eux pour évaluer l'impact sur l'environnement des activités, plans et programmes concernant la zone côtière relevant de leur juridiction qui sont susceptibles de porter un préjudice important aux zones côtières d'autres États ou au milieu marin de la mer Méditerranée, par le biais de notifications, d'échanges d'informations et de consultations<sup>815</sup> ». Selon les auteurs du projet, le terme « préjudice important » est employé pour indiquer que la réalisation des études et évaluations stratégiques dont il s'agit est seulement exigible lorsque l'impact potentiel des activités, plans ou programmes, apparaît comme suffisamment grave<sup>816</sup>. Encore faudra-t-il le déterminer de manière pertinente.

-273- Le projet de protocole méditerranéen exige ainsi l'élaboration de stratégies nationales de GIZC, complétées par des plans et programmes visant à en assurer l'application. Les dispositions du projet régissant les activités humaines et les écosystèmes côtiers devront donc s'inscrire dans un système plus large de planification de l'espace, seul

---

<sup>812</sup> « (...) les Parties devraient (...) ».

<sup>813</sup> Article 17-2.

<sup>814</sup> L'article 4-3-b de la Convention de Barcelone dispose ainsi : « aux fins de protéger l'environnement et de contribuer au développement durable de la zone de la mer Méditerranée, les Parties contractantes : encouragent la coopération entre les États en matière de procédure d'études d'impact sur l'environnement concernant les activités relevant de leur juridiction ou soumises à leur contrôle qui sont susceptibles de porter gravement préjudice au milieu marin d'autres États ou zones au-delà des limites de la juridiction ».

<sup>815</sup> Article 25.

<sup>816</sup> Projet de protocole sur la GIZC de la Méditerranée, Commentaires, 3 mars 2005, p.22.

garant de la cohérence et de la coordination des interventions. Le texte exige en outre l'adoption à échelle régionale d'une stratégie méditerranéenne de GIZC (2).

## **-2- L'élaboration d'une stratégie méditerranéenne de gestion intégrée.**

-274- Le projet de protocole prévoit, en son article 15, l'adoption d'une « stratégie régionale de GIZC de la mer Méditerranée (...) en conformité avec la stratégie méditerranéenne du développement durable (SMDD) ».

-275- En adoptant en novembre 2001 la « Déclaration méditerranéenne pour le sommet de Johannesburg », les États méditerranéens affirmaient la nécessité de promouvoir des stratégies de développement durable pour leurs écorégions et s'engageaient pour ce faire à « élaborer ou revoir leurs stratégies de développement durable compte tenu des résultats du sommet de Johannesburg<sup>817</sup> ». La Déclaration de Catane, consécutive à la treizième réunion ordinaire des Parties contractantes de 2003, prévoit ainsi l'élaboration d'une « stratégie méditerranéenne de développement durable (SMDD)<sup>818</sup> ». Si la SMDD a été adoptée lors de la réunion des Parties contractantes de novembre 2005<sup>819</sup>, la stratégie régionale de GIZC, déclinaison littorale de la SMDD, reste quant à elle en cours d'élaboration. Le projet de protocole assigne à ce document un rôle d'orientation pour le développement durable de la zone côtière et d'inspiration des stratégies nationales<sup>820</sup>. Toutefois, plusieurs conditions nous semblent devoir être réunies pour que le texte joue effectivement un rôle de support dans l'élaboration des stratégies nationales.

---

<sup>817</sup> Le texte de la Déclaration est reproduit dans PNUE/PAM, Rapport de la douzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, Annexe III.

<sup>818</sup> PNUE/PAM, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Catane (Italie), 11-14 novembre 2003, UNEP(DEC)/MED IG.15/11, Athènes, 2003, Déclaration de Catane, point 2. Les Parties invitent également le secrétariat du PAM à élaborer une stratégie régionale relative à la GIZC, tout en assurant une forte synergie avec la SMDD : PNUE/PAM, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Catane (Italie), 11-14 novembre 2003, UNEP(DEC)/MED IG.15/11, Athènes, 2003, Annexe III, Recommandations pour 2004-2005, Point II.C.3.

<sup>819</sup> PNUE/PAM, Stratégie méditerranéenne pour le développement durable. Un cadre pour une durabilité environnementale et une prospérité partagée, Quatorzième réunion des Parties contractantes à la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEC)/MED IG.16/7, Athènes, 2005.

<sup>820</sup> Article 15.

-276- En premier lieu, la stratégie méditerranéenne de GIZC devra être suffisamment détaillée pour expliciter de manière pertinente certaines dispositions du protocole et proposer des modalités de mise en œuvre des dispositions juridiques adoptées. De même, il convient d'exclure toute portée juridique contraignante du texte. Cette stratégie doit en effet constituer un support pour l'application de la GIZC et non ajouter aux Parties des obligations juridiques que le protocole n'aurait pu établir. Enfin, et surtout, la stratégie méditerranéenne devra impérativement être adoptée au même moment que le protocole lui-même. Dans le cas contraire, il est fort probable que les Parties suspendent l'élaboration de leur stratégie nationale dans l'attente du document. Seule une adoption simultanée des deux textes permettra donc d'éviter cet écueil.

-277- Le projet de protocole présenté en mars 2005 organise donc un système de planification de la zone côtière tout à fait audacieux et pertinent<sup>821</sup>. Malgré des formulations parfois prudentes, exigées par le souci de ne pas paralyser les négociations, ces dispositions laissent présager une modification importante des droits internes. Plus largement, jamais à notre connaissance un texte de droit international n'a à ce point pénétré la sphère traditionnelle des droits internes. Il existe en effet des domaines dans lesquels le droit international ne s'immisce pas ou peu. Il n'y a là aucune règle précisément établie et en vertu du principe *Pacta sunt servanda*, les États peuvent se lier en toute matière. Il n'en est pourtant rien et de nombreuses disciplines échappent encore à l'emprise du droit international. C'est largement le cas de l'urbanisme, matière jusqu'à aujourd'hui régie par les seuls droits nationaux. La GIZC exigeant une maîtrise de l'utilisation des sols, le projet de protocole établit donc certaines dispositions affectant particulièrement l'urbanisme littoral ; l'ambition est d'ailleurs d'autant plus perceptible que le texte ne s'embarrasse pas des tournures conditionnelles classiques mais préfère un style impératif, conférant aux dispositions établies une portée normative considérable. En ce sens, l'article 7 est tout à fait novateur, imposant notamment l'institution d'une bande terrestre inconstructible, l'intégration des exigences environnementales dans les règles d'urbanisme, la limitation du développement linéaire des agglomérations le long du littoral... De même, le projet s'immisce-t-il dans les cadres institutionnels nationaux, imposant le respect de certains

---

<sup>821</sup> Sur la forme, nous regretterons que ces éléments spécifiquement consacrés au système de planification ne soient pas traités indépendamment afin de mettre en exergue leur caractère spécifique et essentiel. Cette troisième partie consacrée aux instruments de la GIZC contient en effet d'autres dispositions (observatoires, inventaires et réseaux ; politique foncière ; instruments économiques et financiers), tout à fait nécessaires d'ailleurs, mais qui, selon nous, auraient pu être abordées dans la seconde partie afin de souligner l'importance de la planification stratégique.



principes généraux tels que la coordination institutionnelle et la participation de l'ensemble des acteurs locaux. Bien entendu, il est des domaines pour lesquels nous aurions préféré des dispositions plus précises et contraignantes. C'est notamment le cas en matière de participation des échelons infra-étatiques à la mise en œuvre de la GIZC et d'élaboration de normes juridiques nationales spécifiquement consacrées au milieu côtier. Toutefois, les rédacteurs du projet se sont eux-mêmes limités afin de proposer un texte qui puisse recueillir l'assentiment des États, par nature réticents à contracter des obligations juridiques trop lourdes. Le projet devait de plus répondre à l'hétérogénéité des droits nationaux et prévoir des dispositions applicables dans vingt et un systèmes juridiques différents. Les auteurs du projet ont largement réussi à dépasser ces difficultés pour proposer un texte particulièrement ambitieux dont il nous faut espérer qu'il ne sera pas rejeté au bénéfice d'une version édulcorée (Section II).

## **- Section II - Un projet rejeté au bénéfice d'une version édulcorée ?**

-278- Le projet de protocole rendu public en mars 2005 se révèle un texte particulièrement pertinent dont l'application conduirait incontestablement à un remodelage conséquent des droits internes méditerranéens (§1). Il reste à espérer que ce projet, sur la base duquel les délégations nationales négocient actuellement la version définitive du protocole, ne connaisse pas de modifications substantielles altérant sa portée normative et lissant son ambitieux dessein (§2).

### **-§1- Le premier projet ou le remodelage imposé des droits internes méditerranéens.**

-279- L'application du protocole méditerranéen dans sa version de mars 2005 impose la conduite d'une approche globale dans la planification stratégique de l'espace littoral (A) tout en renforçant les législations sectorielles applicables à ce territoire (B).

#### **-A- L'exigence d'une planification stratégique de la zone côtière.**

-280- L'exigence d'une planification stratégique de la zone côtière devrait être mise en œuvre par une reconnaissance juridique de la spécificité littorale d'une part (1), par le développement d'arrangements institutionnels pertinents d'autre part (2).

##### **-1- Par la reconnaissance juridique de la spécificité littorale.**

-281- L'adoption du protocole méditerranéen relatif à la GIZC devrait indéniablement contribuer à une reconnaissance de la spécificité littorale par les droits internes des États méditerranéens. Si le projet ne prévoit pas expressément l'élaboration d'une norme spécialement consacrée à cet espace, un mouvement en ce sens tend déjà à s'opérer dans plusieurs États du bassin méditerranéen.

-282- Ainsi la loi algérienne du 5 février 2002 établit-elle des « dispositions particulières relatives à la protection et à la valorisation du littoral<sup>822</sup> » en se fondant notamment sur les principes de participation élargie<sup>823</sup>, de préservation de l'état naturel du littoral<sup>824</sup> et, plus largement, de développement durable de cet espace<sup>825</sup>. Les activités anthropiques de bord de mer - l'urbanisme, le tourisme, l'industrie et l'extraction de matériaux notamment - sont strictement encadrées en vue de préserver les milieux naturels<sup>826</sup>. Des plans d'aménagement côtier, élaborés à l'échelle des communes littorales, s'attachent en outre à la mise en œuvre de ces dispositions<sup>827</sup>. En Israël, la loi d'août 2004 relative à la protection de l'environnement côtier régit la planification de l'espace littoral, interdisant notamment toute construction sur une bande terrestre de trois cent mètres<sup>828</sup>. En Croatie enfin, le règlement de septembre 2004 établit une zone littorale protégée englobant « toutes les îles, la bande littorale sur une largeur de 1000 mètres à compter de la ligne côtière et une bande maritime d'une largeur de 300 mètres<sup>829</sup> (...) ». Sur cet espace, le texte définit les conditions et mesures nécessaires à tout aménagement en vue de garantir « sa protection, son utilisation rationnelle, durable et économiquement efficace<sup>830</sup> » ; la planification de la zone littorale protégée se fonde ainsi sur les principes de préservation des valeurs naturelles, culturelles, historiques et traditionnelles du paysage côtier, de libre accès à la côte et de préservation des milieux naturels<sup>831</sup>.

-283- Sept États méditerranéens disposent donc aujourd'hui d'une loi spécifiquement consacrée à l'espace littoral : l'Algérie, Israël et la Croatie depuis peu mais également l'Espagne<sup>832</sup>, la France<sup>833</sup>, la Grèce<sup>834</sup> et le Liban<sup>835</sup>, ces deux dernières législations étant

<sup>822</sup> Loi N°2 du 5 février 2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral, Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire N°10 du 12 février 2002, article 1.

<sup>823</sup> Article 3.

<sup>824</sup> Articles 5 et 9.

<sup>825</sup> Article 3.

<sup>826</sup> Chapitre II Sections I et II.

<sup>827</sup> Article 26.

<sup>828</sup> Law for the protection of the coastal environment, August 4, 2004, article 21.

<sup>829</sup> Règlement sur l'aménagement et la protection de la zone littorale protégée, Journal officiel de la République de Croatie, 13 septembre 2004, article 2.

<sup>830</sup> Article 1.

<sup>831</sup> Article 3.

<sup>832</sup> Ley 22/1988 de 28 de julio de costas. En application de la Recommandation de l'UE de 2002, l'Espagne développe aujourd'hui une véritable stratégie de GIZC : Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España, Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de Mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, 2006.

<sup>833</sup> Loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO du 4 janvier 1986 p.200.

<sup>834</sup> Loi N°2344 de 1940 sur les côtes et les rivages.

toutefois très largement lacunaires<sup>836</sup> ; soulignons qu'une loi Littoral marocaine est également en cours d'élaboration<sup>837</sup>. Si, comme nous l'avons observé, le projet de protocole méditerranéen proposé en mars 2005 ne prévoit pas expressément l'adoption d'une norme nationale spécialement consacrée à l'espace littoral, l'on peut cependant présumer qu'un tel mouvement pourrait s'étendre suite à l'adoption du texte. L'élaboration d'une telle norme constitue en effet non seulement un acte politique fort en direction de l'environnement littoral mais également une condition essentielle à une mise en œuvre pertinente du protocole et à une gestion rationnelle du milieu côtier. La formulation d'une stratégie nationale de GIZC, obligation imposée par le protocole, pourrait donc s'inscrire dans le cadre d'une norme consacrée à l'espace littoral. Une telle réglementation devrait alors imposer le développement d'arrangements institutionnels propres à assurer les exigences d'intégration (2).

## **-2- Par le développement d'arrangements institutionnels pertinents.**

-284- Dans une même perspective de reconnaissance de la spécificité littorale, l'adoption du projet de protocole présenté en mars 2005 devrait également conduire les États méditerranéens à développer des arrangements institutionnels pertinents, capables d'affronter les enjeux essentiels de coordination et d'intégration institutionnelles. Depuis quelques années, les États s'efforcent de créer des dispositifs susceptibles d'ériger la zone côtière en véritable objet de politique, national et local. Pour ce faire, le recours à un organisme spécialement attaché à ce dessein se révèle de plus en plus fréquent.

-285- Ainsi le Maroc a-t-il créé une « Cellule du littoral » au sein du Ministère chargé de l'environnement. L'État envisage même d'aller au-delà de ce seul service administratif en créant une instance interministérielle chargée spécifiquement de l'aménagement et de la protection du littoral. Selon l'administration marocaine, il conviendrait en effet « de s'orienter vers la création d'une nouvelle institution chargée de l'aménagement et de la protection du littoral, qui exerce l'ensemble des attributions de caractère interministériel (...). Cette nouvelle structure, qui pourrait être dénommée l'Agence nationale de protection

---

<sup>835</sup> Loi du 24 juin 1966 sur la planification des côtes.

<sup>836</sup> PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, p.3.

<sup>837</sup> Le Maroc devrait en effet prochainement adopter une loi cadre sur la protection du littoral ainsi qu'une loi relative aux aires protégées.

du littoral (ANPL), sera un organisme de coordination et d'impulsion. Son rôle sera de procéder à l'élaboration des différents schémas de mise en valeur du littoral (schéma national, schémas régionaux et provinciaux), de veiller à leur exécution, de coordonner les décisions gouvernementales en matière de gestion du littoral (...) <sup>838</sup> ». De même, la Tunisie procède depuis quelques années à une rationalisation de ses structures administratives à travers, notamment, la création d'un Observatoire de l'environnement et l'institution en 1995 de l'Agence de protection et de l'aménagement du littoral <sup>839</sup> (APAL). Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle du Ministère chargé de l'aménagement du territoire, l'APAL est chargée de l'application de la politique littorale nationale. À ce titre, l'Agence assure un rôle d'observatoire des écosystèmes côtiers, élabore des études relatives à la protection des milieux littoraux et assure une maîtrise foncière du littoral. Depuis 2002, l'Algérie dispose également d'un organisme public - le Commissariat national du littoral - chargé de veiller à la mise en oeuvre de la politique nationale de protection et de mise en valeur du littoral <sup>840</sup>. De la même manière, Israël a récemment créé un Comité pour la protection de l'environnement côtier <sup>841</sup> tandis qu'en France, l'organisation institutionnelle tend également à s'adapter aux exigences de l'intégration <sup>842</sup>.

-286- L'adoption du protocole méditerranéen relatif à la GIZC devrait donc conduire à des réformes institutionnelles importantes afin de placer la zone côtière au cœur d'un cadre décisionnel pertinent. L'institution d'un organisme auquel est spécialement affectée la conduite de la politique nationale constitue un atout majeur dont les États semblent de plus en plus reconnaître l'utilité. Observons d'ailleurs que la création de telles structures est très souvent concomitante à l'adoption d'une norme nationale relative à l'espace côtier. Cet élément ne fait que renforcer notre conviction selon laquelle l'élaboration d'une telle norme constitue le moyen le plus simple et le plus pertinent pour mettre en oeuvre les dispositions du protocole et tendre ainsi vers une gestion rationnelle de l'espace littoral. L'adoption du protocole méditerranéen devrait donc contribuer à l'évolution des droits nationaux vers une reconnaissance juridique de la spécificité littorale. En outre, la gestion

<sup>838</sup> La cellule du littoral, Éléments pour une stratégie de protection et de gestion intégrée du littoral, Février 2005, p.31.

<sup>839</sup> Loi N°95-72 du 24 juillet 1995 portant création de l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral (APAL).

<sup>840</sup> Loi N°2 du 5 février 2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral, Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire N°10 du 12 février 2002, article 26.

<sup>841</sup> Law for the protection of the coastal environment, August 4, 2004, article 21-2.

<sup>842</sup> En ce sens, voir infra 526-551.

intégrée n'étant pas un substitut à l'approche sectorielle<sup>843</sup>, le protocole devrait également permettre d'étoffer les normes sectorielles relatives à l'espace littoral (B).

### **-B- La nécessité d'un renforcement des législations sectorielles.**

-287- De par les multiples activités qu'il régit et les différents milieux naturels qu'il tend à préserver, le projet de protocole présenté en mars 2005 devrait, en cas d'adoption, contribuer à étoffer les législations sectorielles relatives à l'environnement en général et à l'espace littoral en particulier. Depuis quelques années, des évolutions en ce sens peuvent déjà être relevées dans certains États méditerranéens. Le Maroc a ainsi adopté en mai 2003 une loi cadre fixant « les règles de base et les principes généraux de la politique nationale dans le domaine de la protection et de la mise en valeur de l'environnement<sup>844</sup> ». Le contenu de la loi est particulièrement large, traitant de la planification des sols<sup>845</sup>, de la protection des ressources naturelles<sup>846</sup>, des différents types de pollution<sup>847</sup>, des instruments de gestion et de protection de l'environnement<sup>848</sup>... L'article 35 de la loi dispose en outre : « pour la protection, la mise en valeur et la conservation du littoral, des dispositions législatives et réglementaires sont prises pour assurer la gestion intégrée et durable de l'écosystème du littoral et la prévention de toute dégradation de ses ressources ». Il s'agit là du fondement juridique sur lequel devrait s'appuyer la future loi Littoral marocaine, actuellement en cours d'élaboration. Depuis quelques années, la Tunisie développe également une réglementation conséquente en matière d'environnement, notamment dans le domaine de la gestion des déchets<sup>849</sup>. De même, les droits internes des États membres de l'UE s'étoffent considérablement à travers l'application des directives et règlements

---

<sup>843</sup> En ce sens, voir notamment : CICIN-SAIN (B), KNECHT (R), *Integrated coastal and ocean management : concepts and practices*, Island Press, Washington, 1998, p.461 ; Conseil de l'Europe, *Code de conduite européen des zones côtières*, Sauvegarde de la nature N°101, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, Paris, p.108 ; PAM/PNUE, *Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir*, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.2.

<sup>844</sup> Loi N°11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, Dahir N°1-03-59 du 12 mai 2003 portant promulgation de la loi N°11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, Bulletin Officiel N°5118 du 19 Juin 2003, article 1.

<sup>845</sup> Chapitre II.

<sup>846</sup> Chapitre III.

<sup>847</sup> Chapitre IV.

<sup>848</sup> Chapitre V.

<sup>849</sup> Loi relative aux déchets et au contrôle de leur gestion et de leur élimination (1996), Décret relatif à la gestion des emballages utilisés (1997), Décret arrêtant la liste des déchets dangereux (2000), Registre de suivi des déchets dangereux et inertes (2001)...

communautaires<sup>850</sup>. Un récent rapport du Plan Bleu relève toutefois que certains domaines restent juridiquement peu couverts par les droits nationaux : il s'agit notamment de l'urbanisme côtier, de l'extraction de sable et de l'implantation des activités industrielles en milieu littoral<sup>851</sup>. Or, comme nous l'avons observé, le projet de protocole établit en ces domaines des dispositions fondamentales que les ordres juridiques nationaux devront s'attacher à mettre en œuvre ; les législations sectorielles des États méditerranéens devraient ainsi particulièrement s'étoffer en matière d'urbanisme<sup>852</sup> et de contrôle des activités économiques de bord de mer<sup>853</sup>.

-288- Il est un autre domaine dans lequel le protocole devrait également produire des effets tout à fait importants, celui de la valorisation des arrières pays littoraux. En Méditerranée en effet, la zone côtière attire la grande majorité des populations, permanentes comme saisonnières, et des activités économiques. La valorisation de l'arrière pays constitue donc une condition essentielle au développement harmonieux du littoral. Le recours à un tourisme durable pourrait ainsi être l'occasion de proposer un nouvel équilibre dans l'aménagement de l'espace. L'article 8-3 du projet de protocole dispose ainsi :

« a - Le développement du tourisme côtier doit être durable et respectueux des ressources naturelles et des paysages, en encourageant notamment les démarches environnementales de qualité et le tourisme culturel, écologique et rural.

b - Des indicateurs de développement du tourisme côtier durable sont élaborés de façon concertée par les Parties dans la perspective de déterminer des seuils de capacité d'accueil.

c - L'exercice des diverses activités sportives et de loisirs dans la zone côtière fait l'objet de réglementations et d'interdictions.

d - Des codes de bonne conduite sont élaborés entre les pouvoirs publics, les acteurs économiques et sociaux concernés et les organismes représentatifs des activités sportives et de loisirs ».

---

<sup>850</sup> European Commission, Fifth annual survey on the implementation and enforcement of Community environmental law, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2004, 40p.

<sup>851</sup> BENOIT (G), COMEAU (A) (Dir.), Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, 2006, p.332.

<sup>852</sup> Article 7.

<sup>853</sup> Article 8.

-289- Ainsi, l'application de cet article 8-3 exige d'abord et avant tout de rendre attractif l'arrière pays littoral, pour les populations résidentes comme pour les touristes. Dès lors, la règle juridique doit, sinon imposer, du moins faciliter la régulation des pressions anthropiques sur l'espace littoral en privilégiant le développement de l'arrière pays. Cela impose notamment la conduite d'une politique touristique privilégiant, à l'image de la région Sardaigne<sup>854</sup>, la construction d'établissements d'accueil en zones rétro-littorales et une diversification de l'économie des régions côtières, parfois totalement dépendantes de la seule activité touristique<sup>855</sup>. De même, une telle ambition exige plus largement une redéfinition de l'aménagement du territoire comme l'illustre la politique menée par l'Algérie depuis 2005 visant, à travers un Schéma national d'aménagement du territoire, à inverser les migrations vers les côtes par le redéploiement volontaire de trois millions de personnes vers les hauts plateaux et le Sud à l'horizon 2025<sup>856</sup>. La valorisation de l'arrière pays par un renforcement des infrastructures intérieures constitue donc le socle de cette politique<sup>857</sup>. Ainsi, si la spécificité de l'espace littoral doit être reconnue, elle doit néanmoins s'inscrire dans une approche globale de l'aménagement du territoire. L'espace côtier et l'arrière pays littoral doivent en effet être appréhendés de manière coordonnée, leur interdépendance étant largement démontrée par cette problématique de réduction des pressions en zone littorale. Il s'avère en effet parfaitement inutile d'exhorter à un développement littoral maîtrisé dès lors que l'arrière pays ne fait l'objet d'aucune politique de valorisation. La politique algérienne démontre parfaitement le lien existant entre ces deux problématiques puisqu'elle considère la valorisation des espaces intérieurs comme une condition nécessaire à une réduction des pressions anthropiques en bord de mer<sup>858</sup>. L'application du protocole méditerranéen relatif à la GIZC devrait donc conduire les États à repenser leurs modes d'aménagement de l'espace afin de soulager le milieu littoral en menant, pour ce faire, une politique d'aménagement et de développement des espaces intérieurs.

---

<sup>854</sup> En ce sens, voir infra 677.

<sup>855</sup> C'est le cas par exemple de Side et de Belek en Turquie où l'on estime que plus de 85% de la population dépend directement de l'activité touristique : BENOIT (G), COMEAU (A) (Dir.), Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, 2006, p.338.

<sup>856</sup> PNUE/PAM/PAP, Programme d'Aménagement Côtier (PAC) Zone côtière algéroise, Rapport final intégré, Split, PAP, 2006, p.26.

<sup>857</sup> BENOIT (G), COMEAU (A) (Dir.), Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, 2006, p.335.

<sup>858</sup> PNUE/PAM/PAP, Programme d'Aménagement Côtier (PAC) Zone côtière algéroise, Rapport final intégré, Split, PAP, 2006, p.38.



-290- Ainsi l'application du protocole relatif à la GIZC tel que proposé en 2005 devrait selon nous apporter deux modifications substantielles aux droits internes des États méditerranéens. En premier lieu, elle devrait conduire à une reconnaissance juridique de la spécificité de l'espace littoral, par l'adoption d'une norme spécifique à ce milieu d'une part, par le développement d'arrangements institutionnels singuliers d'autre part. En second lieu, le protocole régissant de manière exhaustive les activités et milieux naturels littoraux, son application devrait permettre un renforcement des réglementations nationales sectorielles. Un mouvement en ce sens est d'ailleurs perceptible depuis le début des années 2000 dans nombre d'États méditerranéens ; l'adoption du protocole permettrait donc d'accompagner, de soutenir et d'amplifier le processus engagé. Il nous faut dès lors espérer qu'aucune modification substantielle du texte ne soit apportée par les délégations nationales au cours des prochaines réunions de négociation (§2).

## **-§2- Vers une modification substantielle du texte ?**

-291- Depuis la publication en mars 2005 du premier projet de protocole, les réactions étatiques partagées (A) nous font craindre que des modifications importantes du texte soient apportées au cours des prochains mois (B).

### **-A- Des réactions étatiques partagées.**

-292- Si dès sa publication les États méditerranéens formulent leur accord de principe sur le texte proposé (1), ils insistent cependant pour participer plus activement à la version finale du document (2).

### **-1- Un accord de principe sur le texte proposé.**

-293- Les États n'ayant pas directement participé à la rédaction du projet de protocole, leurs réactions étaient particulièrement attendues. L'occasion leur fut donnée d'exprimer leurs positions en juin 2005 au cours d'une réunion de travail organisée à Torregrande - Oristano (Italie), quelques mois avant la réunion des Parties contractantes<sup>859</sup>. Pour ce faire, le CAR/PAP propose alors aux délégations nationales un questionnaire portant sur le contenu du projet de protocole, les questions étant ainsi formulées :

« Dans l'article 3 est défini le champ d'application géographique du protocole. Opteriez-vous pour la définition suivante de la zone côtière : « la limite vers la mer de la zone côtière est la limite extérieure de la mer territoriale des États Parties ; la limite vers la terre de la zone côtière est la limite du territoire des unités administratives locales côtières », ou serait-il préférable de proposer une approche plus flexible pour votre pays ?

Dans bon nombre de pays la coordination institutionnelle est actuellement un des obstacles majeurs lorsqu'il s'agit de l'application des principes de gestion des zones côtières. La création (voir l'article 6) d'un organisme susceptible d'assurer une meilleure coordination

---

<sup>859</sup> PNUE/PAM/PAP, Rapport de l'Atelier de consultation sur le projet de Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Torregrande-Oristano, Italie, les 24 et 25 juin 2005, PAP/ICAM-PROT/MR.3, Split, 52p.

entre les différentes autorités maritimes et terrestres dans les diverses administrations compétentes dans les zones côtières, est-elle faisable à votre avis ?

Les Parties font en sorte que l'utilisation de la zone côtière soit conduite en préservant l'intégrité des habitats, des paysages, des ressources naturelles et des écosystèmes côtiers (article 7). Considérez-vous que la bande inconstructible d'au moins 100 mètres de largeur est acceptable et pourquoi ? Quelle est votre opinion concernant les autres règles telles que la limitation du développement linéaire des agglomérations et la création de routes nouvelles le long de la côte ? Est-ce que l'accès libre des piétons à la mer est garanti dans votre pays ?

Quelle est l'importance des activités économiques suivantes dans votre zone côtière : agriculture et industrie ; conchyliculture, aquaculture et pêche ; tourisme et actions sportives et de loisirs ; utilisation des ressources naturelles ; énergie ; ports, infrastructures et ouvrages maritimes ? Considérez-vous que les règles proposées (article 8) sont assez précises pour orienter ces activités ? À quel type d'obstacle ou de difficulté peut-on s'attendre lors de leur application ?

La participation des groupes d'intérêt et du public concernés au processus décisionnel est d'une importance primordiale. L'article 12 propose une solution à cet égard. Compte tenu des arrangements institutionnels existant dans votre pays et du régime politique en général, est-il possible que l'on rencontre des difficultés lors de la mise en œuvre de cette disposition ? Comment est réglée la participation du public dans votre pays ?

Suivant l'article 14, les Parties mettent en place des observatoires et préparent des inventaires nationaux des zones côtières régulièrement mis à jour. Quelle est votre opinion sur cela ?

La Stratégie méditerranéenne de gestion intégrée des zones côtières, envisagée dans l'article 15, contribuera-t-elle aux stratégies nationales du même type ?

Les instruments juridiques en vigueur dans votre pays (par exemple, la législation relative à la planification spatiale, les lois sectorielles telles que celles relatives à la pêche, les transports, la protection de la nature, l'agriculture, le développement urbain, etc.),

accordent-ils une attention particulière aux zones côtières ? Que pensez-vous de l'obligation de formuler une stratégie nationale de GIZC et des plans et programmes côtiers (voir article 16) ? Quelle serait leur relation avec les plans spatiaux dans votre pays ? Seraient-ils intégrés dans les instruments de planification spatiale ou de développement existants ?

Les évaluations environnementales (EIE, EES) ont-elles un pouvoir contraignant dans votre pays ? Considérez-vous que dans ces études la fragilité spécifique des zones côtières est prise en compte de manière satisfaisante ?

La réglementation de la propriété foncière varie considérablement d'un pays méditerranéen à l'autre. Afin d'assurer la conservation des zones non urbanisées et de permettre l'accès du public à des fins de récréation et de loisirs, l'article 18 propose que les pays adoptent des mécanismes d'acquisition foncière, de cession au domaine public et de contrôle de toute urbanisation nouvelle et qu'ils instituent des servitudes sur les propriétés. Est-ce déjà réglementé dans votre pays par une disposition légale ? Quelle signification aurait l'introduction d'un tel instrument pour votre pays ?

La mise en œuvre des stratégies nationales et des plans et programmes côtiers exige des instruments financiers et économiques adéquats. Suivant l'article 19, les pays seront obligés d'adopter de tels instruments. Quels instruments existent déjà dans votre pays ?

Compte tenu des arrangements institutionnels et des obligations existantes relatives à la coopération internationale dans votre pays, voyez-vous des difficultés pour coordonner vos stratégies nationales et plans et programmes de gestion des zones côtières frontalières (article 24) ? Qu'en est-il de l'évaluation de l'impact environnemental transfrontalier des activités, plans et programmes qui risquent de porter un préjudice important aux zones côtières d'autres États (article 25) ?

Pouvez-vous donner une estimation générale (en %) des dispositions proposées dans le projet de protocole qui sont déjà en vigueur dans votre pays ?

-294- L'étude des réponses proposées par les délégations nationales permet de dégager quelques tendances générales quant à l'accueil reçu par le projet de protocole<sup>860</sup>. En premier lieu, les États méditerranéens soulignent unanimement leur attachement à une délimitation flexible de la zone côtière et donc, du champ d'application géographique du protocole ; le document devra ainsi laisser aux États le soin de définir l'espace côtier au regard de la configuration particulière de leur territoire. Les problèmes d'intégration institutionnelle sont par ailleurs considérés comme des obstacles majeurs dans la mise en œuvre de la gestion intégrée. Afin d'y remédier, nombre d'États approuvent la création d'un organisme spécialement chargé d'assurer une meilleure coordination entre les différentes autorités compétentes sur l'espace littoral. En outre, l'article 7-a prévoyant l'institution d'une bande terrestre inconstructible de cent mètres de large ne rencontre aucune opposition de principe. Les modalités de participation du public telles que formulées par l'article 12 du projet reçoivent également un accueil favorable ; le représentant français observe toutefois que la capacité d'agir en justice - capacité non reconnue comme un droit par l'ensemble des États méditerranéens - constitue la condition première à une participation effective. La mise en place d'observatoires et inventaires nationaux des zones côtières, imposée par l'article 14, soulève d'importantes difficultés, humaines et financières, relevées par nombre d'États de la rive sud. Les Parties semblent en outre s'accorder sur le fait que la stratégie méditerranéenne de GIZC pourrait constituer un appui théorique majeur dans l'élaboration des stratégies nationales. Enfin, l'estimation générale des dispositions formulées par le protocole et déjà en vigueur dans les droits nationaux est estimée, selon le cas, à 30% (Liban), 70% (Tunisie), 70-80% (France), 80-85% (Slovénie), plus de 80% (Égypte).

-295- Si le projet reçoit un accueil tout à fait favorable de la part des délégations nationales, il nous faut souligner que la Communauté européenne, partie au système de Barcelone, a toujours été beaucoup plus réservée sur l'opportunité d'une telle initiative. En effet, ses représentants soulignent régulièrement l'existence d'une politique communautaire consacrée aux zones côtières, craignant ainsi que le projet méditerranéen ne crée une concurrence entre les deux institutions régionales en matière de protection de l'espace littoral et de réglementation des activités s'y exerçant. Plus précisément, la

---

<sup>860</sup> Treize États méditerranéens ont répondu au questionnaire du CAR/PAP : il s'agit de l'Albanie, de la Croatie, de l'Égypte, de la France, d'Israël, de l'Italie, du Liban, du Maroc, du Monténégro, de la Slovénie, de la Syrie, de la Tunisie et de la Turquie.

Communauté européenne a très souvent manifesté sa réticence à l'égard d'un projet dont les dispositions juridiques iraient au-delà de l'acquis communautaire. Si l'on ne peut en effet envisager le futur protocole sans tenir compte du droit communautaire, rien n'interdit cependant au système régional méditerranéen d'établir des dispositions juridiques plus contraignantes que les règles en vigueur dans le cadre de l'UE<sup>861</sup>. En ce sens, la position des représentants de la Communauté s'explique davantage par des considérations politiques que par de véritables arguments juridiques.

-296- Lors de la réunion de Torregrande - Oristano, les États réservent donc au projet de protocole un accueil tout à fait favorable. Le texte ne rencontre aucune opposition de principe et les délégations nationales approuvent l'essentiel de ses dispositions. Toutefois, les États manifesteront au cours des mois suivants une volonté de participer plus directement à l'élaboration du texte définitif (2).

## **-2- Une volonté manifeste de participer activement à l'élaboration du texte définitif.**

-297- Si du projet de protocole rendu public en mars 2005 émerge un relatif consensus au niveau de la communauté méditerranéenne, le texte ne sera toutefois pas présenté pour approbation lors de la réunion des Parties contractantes de novembre 2005. Quelques mois auparavant, les États formulent en effet le souhait de reprendre la main dans la phase de rédaction du texte dont ils ont jusqu'alors été écartés. Les points focaux nationaux du PAM, réunis en septembre 2005, relèvent ainsi que le texte proposé constitue une base intéressante pour les négociations<sup>862</sup> mais recommandent parallèlement la constitution d'un groupe d'experts désignés par les États parties en vue de modifier celui-ci<sup>863</sup>. Lors de la réunion des Parties de novembre 2005, cette recommandation sera réitérée<sup>864</sup>. Certaines délégations nationales souhaitent d'ailleurs à ce point prendre leurs distances avec le projet élaboré qu'elles proposent alors de « modifier le libellé de la recommandation afin qu'il

---

<sup>861</sup> PNUE/PAM/PAP, Document de travail sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Première réunion du groupe de travail sur le protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Split (Croatie), 27-29 avril 2006, Annexe II, p.3.

<sup>862</sup> UNEP/MAP, Report of the meeting of map focal points, Athens (Greece), 21-24 September 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/19, Athens, 2005, point 40.

<sup>863</sup> Ibidem, Annex III, Recommandations I.A.1.2.

<sup>864</sup> PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, Annexe III, I.A.1.2.3.

apparaisse clairement que ceux qui (participeront) à l'élaboration du texte ne (seront) pas tenus par la version existante<sup>865</sup> ».

-298- La méthode d'élaboration du protocole peut expliquer une telle réticence des États sur le projet de mars 2005 et justifier leur volonté de reprendre la main dans les négociations. Le plus souvent, un instrument de droit international est en effet élaboré par les délégations nationales elles-mêmes ; les représentants des États intéressés participent alors directement à l'élaboration du document à partir d'une base textuelle proposée par une ou plusieurs délégations nationales. Ainsi, par exemple, les États négocient aujourd'hui au sein de l'OMI une convention internationale relative au démantèlement des navires en fin de vie à partir d'une trame proposée par la délégation norvégienne.

-299- Le projet de protocole méditerranéen, quant à lui, est d'abord l'œuvre d'un groupe d'experts non gouvernementaux. Les États, pourtant sources et sujets du droit international, ont en effet été exclus du processus initial de rédaction. Pour certains, cette méthode s'inscrit en contradiction avec les constantes de la vie politique internationale au sein de laquelle les États constituent des acteurs, sinon exclusifs, du moins suffisamment importants pour ne pas être mis à l'écart, fut-ce de manière temporaire. Ainsi, cette élaboration entre universitaires a-t-elle pu susciter quelques critiques de la part de certaines autorités nationales. Cet élément explique qu'à l'issue de la publication du texte en mars 2005, les États aient souhaité s'investir plus largement dans l'élaboration du projet de protocole. Pour avoir participé à une réunion au sein du Ministère français de l'écologie et du développement durable en juin 2004, nous avons présumé que l'adoption du protocole n'aurait pas lieu en 2005. Si les représentants français approuvaient alors une méthode de rédaction autour d'un groupe d'experts - la présence du professeur Prieur y étant d'ailleurs pour beaucoup - la volonté de ne pas se laisser « déborder » transparaissait également de manière manifeste. Les autorités nationales réclamaient alors le temps nécessaire pour permettre aux experts d'élaborer un texte pertinent et pour l'État français de s'investir *a posteriori* dans la rédaction de celui-ci. Outre le fait qu'elle soit détachée des autorités nationales, la méthode de rédaction du texte a également suscité quelques critiques de principe, certains considérant l'entreprise beaucoup trop ambitieuse au vu de la diversité des systèmes juridiques méditerranéens<sup>866</sup>.

---

<sup>865</sup> Ibidem, Point 23.

<sup>866</sup> Sous couvert d'anonymat, certains ont même pu qualifier l'initiative de « délire de juristes ».

-300- Si la volonté des États méditerranéens de s'investir plus directement dans l'élaboration du protocole apparaît tout à fait légitime, il nous semble toutefois que la méthode de rédaction du projet était particulièrement bien choisie. En premier lieu, il convient de rappeler que les experts chargés de l'élaboration du protocole ne se sont pas auto-désignés ; le CAR/PAP est en effet à l'origine de l'institution du groupe de travail, conférant ainsi une légitimité institutionnelle à ses membres. De même, le projet s'appuie sur des fondements à la fois juridiques et scientifiques largement établis. La pertinence d'une telle initiative n'est donc pas sérieusement contestable. En outre, le groupe de travail a toujours inscrit ses travaux dans une large transparence et informé régulièrement de l'avancée du projet. Ainsi, l'étude de faisabilité du protocole publié en 2003 a d'abord permis d'instaurer le débat au sein du système régional<sup>867</sup>. Le forum de Cagliari de mai 2004 a ensuite été l'occasion de présenter aux responsables nationaux l'architecture générale du protocole<sup>868</sup>, une forte attente des États méditerranéens ayant d'ailleurs été ressentie dans cette enceinte. Les rédacteurs du texte ont enfin régulièrement informé de l'avancée de leurs travaux par la publication systématique de comptes rendus de réunions.

-301- Surtout, l'élaboration du projet par le groupe d'experts désignés présente deux avantages incontestables : rapidité et qualité. Rapidité tout d'abord car l'on évite, du moins en amont, les discussions interminables des vingt-deux Parties au système régional. L'enceinte méditerranéenne est en effet si large qu'elle rend difficile la négociation directe de l'ensemble des États. Si la participation des délégations nationales est nécessaire, elle est incontestablement plus facile en aval, dès lors qu'il existe un support textuel sur lequel débattre. Construire un instrument juridique à partir de vingt-deux volontés individuelles aurait - n'en doutons pas - donné lieu à d'interminables débats. Il convenait donc que les représentants nationaux puissent négocier sur un texte préalablement établi. Or, qui mieux que les personnes désignées pouvaient prétendre participer à ce projet ? La participation de ces experts, juristes pour la plupart et ayant l'expérience des négociations internationales, constitue incontestablement une garantie quant à la qualité et la pertinence du texte élaboré. Elle a de plus le mérite indéniable d'associer plusieurs nationalités, ce qui tend à éteindre toute suspicion éventuelle de partialité.

---

<sup>867</sup> PAP/CAR, Étude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, PAP/CAR, 2003, 68p.

<sup>868</sup> Forum Gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée : vers un protocole régional, Cagliari, 28-29 mai 2004.



-302- Il n'existe aucune méthodologie idéale qui puisse présider à l'élaboration d'un instrument juridique international, les conditions de rédaction du texte devant s'adapter au cadre institutionnel dans lequel il s'insère. À ce titre, nous considérons tout à fait pertinente la démarche utilisée pour l'élaboration du protocole méditerranéen relatif à la GIZC. La réunion des vingt-deux Parties au système de Barcelone conduira, nous le verrons, à vider quelque peu le texte de sa substance et ce, afin de recueillir la plus large adhésion possible ; il est donc préférable que les négociations se fondent sur des bases déjà élevées, à travers un support textuel de qualité préparé par des experts dont la compétence est largement reconnue. S'il est parfaitement légitime que les États méditerranéens participent à l'élaboration d'un document juridique dont ils seront les premiers destinataires, il nous semble néanmoins pertinent d'avoir préalablement chargé des experts d'établir un support textuel à la négociation. Il reste alors à espérer que les délégations nationales n'apportent pas de modifications propres à dénaturer le projet (B).

#### **-B- Des modifications à envisager.**

-303- Depuis mars 2006, les experts désignés par les Parties contractantes se réunissent régulièrement afin de négocier la version finale du protocole. Sans présumer du contenu définitif d'un texte en cours de négociation et sans nous avancer exagérément, l'on peut néanmoins penser que son contenu devrait être sensiblement modifié par rapport à la version de 2005 : c'est là le principe de toute négociation et la logique inhérente à tout compromis. Ainsi, un allègement des obligations incombant aux Parties peut-il être envisagé et ce, à travers deux mécanismes : une suppression expresse de certaines obligations juridiques d'une part (1), un infléchissement général de la portée normative du texte d'autre part (2),

### **-1- Une suppression prévisible de certaines obligations juridiques.**

-304- Il n'est pas surprenant que les articles posant le plus de difficultés dans la négociation soient ceux qui imposent le plus d'obligations<sup>869</sup>. On peut donc imaginer sans peine que les Parties viseront la suppression expresse de certaines dispositions jugées trop contraignantes.

-305- Ainsi, l'obligation d'instituer une bande terrestre inconstructible de cent mètres pourrait être assortie de dérogations, à condition que celles-ci « n'aillent pas à l'encontre des principes et objectifs du (...) Protocole<sup>870</sup> ». De même, certaines obligations prévues par l'article 8 quant au contrôle des activités économiques de bord de mer pourraient être purement et simplement supprimées : l'aquaculture, par exemple, pourrait ne plus être soumise à autorisation comme prévue en 2005 mais seulement être réglementée<sup>871</sup>. Ce sont là quelques unes des orientations prises par la réunion d'experts de février 2007. Plus largement, les négociations pourraient également aboutir à un infléchissement général de la portée normative du texte (2).

### **-2- Un infléchissement probable de la portée normative du texte.**

-306- Très souvent, c'est à partir de modifications de forme que les Parties tentent de réduire la portée normative d'un texte. L'utilisation du présent de l'indicatif ou du conditionnel relève en effet, non de considérations grammaticales mineures, mais d'un enjeu majeur concernant la portée normative du document adopté<sup>872</sup>. Ainsi, la conjugaison d'un verbe d'action au présent de l'indicatif engage les Parties dans une « obligation de faire ». La portée normative d'une même disposition est tout autre dès lors que le

---

<sup>869</sup> Il s'agit notamment des articles 7 et 8 ainsi que la troisième partie du protocole consacré aux instruments de la gestion intégrée. En ce sens, voir les négociations des deux premières réunions d'experts nationaux : UNEP/PAM/PAP, Report of the first meeting of the working group of experts designated by contracting parties on the draft protocol on integrated coastal zone management (ICZM) in the Mediterranean, Split, Croatia, 27-29 April 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.287/4, 38p ; UNEP/MAP, Report of the second meeting of the working group of experts designated by the contracting parties on the draft protocol on integrated coastal zone management (ICZM) in the Mediterranean, Loutraki, Greece, 6-9 September 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.298/4, 44p.

<sup>870</sup> PNUE/PAM, Troisième réunion du groupe de travail des experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Loutraki (Grèce), 12-15 février 2007, Document de travail sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, UNEP(DEPI)/MED WG.305/3, 19 janvier 2007, p.7.

<sup>871</sup> Ibidem, p.9.

<sup>872</sup> Sur ces éléments, voir infra 327-331.

conditionnel est employé ou que le caractère prescriptif du présent de l'indicatif est altéré par des expressions telles que « dans la mesure du possible », « autant que possible », « en sorte que »...

-307- Il est fort probable que les États méditerranéens utilisent ce procédé pour tenter d'infléchir la portée générale du futur protocole. Ce sont d'ailleurs les orientations qui se dessinent aujourd'hui dans le cadre des réunions de négociation. Ainsi, lorsque le projet de 2005 impose aux États d'identifier et de délimiter, « en dehors des aires spécialement protégées, les zones naturelles où l'urbanisation et d'autres activités sont interdites<sup>873</sup> » ou de limiter « le développement linéaire des agglomérations le long de la côte<sup>874</sup> », la version définitive du protocole pourrait seulement le suggérer<sup>875</sup>. De même, les Parties ne devraient plus renforcer les études d'impacts en zone côtière<sup>876</sup> mais seulement faire « en sorte » que leur contenu « prenne en compte la sensibilité particulière de ce milieu<sup>877</sup> ». La conduite d'une politique foncière sur le littoral pourrait, de la même manière, devenir une simple faculté et non plus une obligation<sup>878</sup>. Si ce projet d'article 18 pouvait effectivement poser des difficultés d'application, peut-être aurait-il été plus pertinent de conserver l'obligation de principe, tout en y ajoutant une disposition telle que « en fonction des capacités de chaque État (...) ».

-308- Ainsi, les négociations autour du protocole méditerranéen relatif à la GIZC laissent-elles envisager une inflexion certaine des ambitions au regard de celles formulées par le projet de 2005. Au-delà de la suppression expresse de certaines dispositions, un infléchissement général de la portée normative du texte par la transformation d'obligations en simples facultés semble inexorable. Il reste d'ailleurs parfaitement logique que les États apportent leurs contributions à la rédaction du protocole et cherchent à réduire les obligations leur incombant : c'est là une constante de la diplomatie internationale. De plus,

---

<sup>873</sup> Article 7-b.

<sup>874</sup> Article 7-c.

<sup>875</sup> C'est en tout cas l'orientation que semblent prendre aujourd'hui les Parties contractantes : PNUE/PAM, Troisième réunion du groupe de travail des experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Loutraki (Grèce), 12-15 février 2007, Document de travail sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, UNEP(DEPI)/MED WG.305/3, 19 janvier 2007, p.7.

<sup>876</sup> Article 17 du projet de 2005.

<sup>877</sup> PNUE/PAM, Troisième réunion du groupe de travail des experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Loutraki (Grèce), 12-15 février 2007, Document de travail sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, UNEP(DEPI)/MED WG.305/3, 19 janvier 2007, p.16.

<sup>878</sup> Ibidem.

la négociation d'un texte par vingt et un États aux cadres juridiques particulièrement hétérogènes implique, de fait, la recherche d'un compromis qui, par nature, nivelle le niveau général d'exigence. Il serait d'ailleurs aberrant que les Parties adoptent un texte préparé par des experts sans y apporter la moindre modification. L'on doit donc se féliciter que les États méditerranéens ne s'engagent pas sans avoir préalablement négocié le contenu du texte. Si le contrôle du respect des obligations reste particulièrement modeste dans le système régional méditerranéen<sup>879</sup>, il est primordial que les Parties s'engagent de manière déterminée, en ayant préalablement mesuré la portée de leurs obligations. Il conviendra néanmoins de prendre garde à ne pas dénaturer le projet présenté en 2005 en vidant le contenu de sa substance et en altérant sensiblement sa portée normative.

### **Conclusion.**

-309- Quel que soit le contenu final du protocole qui sera adopté par les Parties au cours des prochains mois, force est de reconnaître que l'initiative menée par le système régional méditerranéen est particulièrement ambitieuse. Pour la première fois, la zone côtière devrait être l'objet d'un acte juridique contraignant élaboré à échelle supra-étatique, pénétrant ainsi dans un domaine jusque-là réservé aux seules autorités nationales. Cette démarche méditerranéenne restera selon nous pertinente dès lors que les États entendront adopter un véritable protocole et non de simples lignes directrices. C'est là l'enjeu majeur des prochaines réunions de négociation qui devront, tout en procédant aux modifications nécessaires, maintenir l'objectif ambitieux tel que proposé en 2005. La différence entre un acte juridique s'inscrivant délibérément dans le cadre de la *soft law* (déclaration, ligne directrice... ) et un instrument qui se veut contraignant (protocole, traité...) mais dont on a enlevé la substance normative, est parfois très faible : les prochaines réunions de négociation devront donc éviter l'écueil de la « dénaturation » du texte, au sens littéral du terme, c'est-à-dire la modification de sa nature juridique. L'adoption du protocole ne marquera toutefois pas la fin des difficultés mais constituera au contraire le départ d'un nouvel enjeu : la mise en œuvre effective des obligations juridiques adoptées (Chapitre II).

---

<sup>879</sup> Voir infra 311-335.



## **Chapitre II. Une mise en œuvre incertaine.**

---

-310- L'adoption d'un protocole relatif à la GIZC constitue une étape fondamentale dans la mise en œuvre d'une politique cohérente de préservation et d'utilisation rationnelle de l'espace littoral méditerranéen. Nous devons donc espérer que son approbation intervienne au plus vite et dans des formes suffisamment prescriptives pour imposer une réelle évolution des cadres juridiques nationaux. Néanmoins, l'adoption du texte ne préjuge en rien de son application effective. La question se révèle d'autant plus complexe dans le cadre du système régional méditerranéen que le contrôle du respect des obligations s'inscrit dans une large mesure comme un contrôle *a minima* (Section I). De même, la responsabilité juridique étatique restant avant tout théorique, seule une assistance technique pourra garantir une application effective des obligations juridiques nées du futur protocole (Section II).

## **- Section I - Le contrôle du respect des obligations à l'intérieur du cadre régional : un contrôle *a minima*.**

-311- Dans sa version originelle de 1976, la Convention de Barcelone met en place un système de contrôle du respect des obligations fondé sur la transmission de rapports. Pourtant, ce système n'a pu être mis en œuvre que très récemment (§1) et subsiste en aval un double obstacle quant à une vérification pertinente des informations transmises (§2).

### **-§1- Une mise en œuvre tardive des mécanismes destinés au contrôle du respect des obligations.**

-312- Le système régional méditerranéen s'inscrit dans le cadre plus général du droit international de l'environnement et organise, classiquement, un contrôle du respect des obligations à travers la fourniture de rapports nationaux. Or, cette technique de contrôle reste, trente années après la naissance du système régional, en cours de construction (A). Le système méditerranéen est de plus marqué par la permanence d'obstacles majeurs quant à la production des rapports par les administrations nationales (B).

### **-A- La transmission de rapports, modalité classique de contrôle du respect des obligations en cours de construction.**

-313- Classiquement<sup>880</sup>, la Convention de Barcelone prévoit un contrôle du respect des obligations à travers un système de rapports. La version originelle, en son article 20, exige des Parties la transmission d'un rapport sur les « mesures adoptées en application de la Convention et des protocoles ». L'article 26 de la Convention amendée apporte une précision quant au contenu de celui-ci : doivent ainsi être mentionnées « les mesures juridiques, administratives ou autres<sup>881</sup> » prises en application de la Convention, des

---

<sup>880</sup> Depuis la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, signée à Alger le 15 septembre 1968, une grande partie des traités internationaux environnementaux fondent leur système de contrôle sur la fourniture de rapports. C'est le cas, par exemple, de la Convention de Ramsar de 1971 (article 6), de la Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972 (article 29), de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction de 1973 (article VII-7), de la CNUDM de 1982 (article 205), de la Convention sur la diversité biologique de 1992 (article 23), de la Convention sur les changements climatiques de 1992 (article 7)...

<sup>881</sup> Article 26-1-a.

protocoles, des recommandations, ainsi que leur efficacité<sup>882</sup>. Les deux versions de la Convention renvoient à la réunion des Parties contractantes le soin de déterminer la fréquence de ces rapports<sup>883</sup>. Par conséquent, l'obligation générale de transmission de rapports n'est pas applicable tant que les précisions nécessaires n'ont pas été apportées par la réunion des Parties.

-314- Deux protocoles additionnels formulent une même obligation. Le protocole Tellurique amendé exige l'élaboration d'un rapport sur « les mesures prises, les résultats obtenus et, le cas échéant, les difficultés rencontrées<sup>884</sup> » lors de son application. Une telle disposition n'était pas prévue par le protocole originel ; la complexité inhérente au texte de 1996 peut expliquer que les Parties aient ajouté une telle obligation et ce, afin d'apporter postérieurement des orientations supplémentaires en fonction des difficultés rencontrées par les États. Le protocole Aires marines protégées et diversité biologique de 1995 prévoit une obligation similaire : les Parties doivent ainsi présenter « aux réunions ordinaires des Parties un rapport sur la mise en application<sup>885</sup> » du texte. À l'inverse, les autres protocoles signalent uniquement que les réunions des Parties veillent à leurs applications<sup>886</sup>. Sur quelles bases techniques ? Rien ne le prévoit expressément. Il faut donc en revenir à l'obligation prévue par la Convention de Barcelone elle-même, disposant que les rapports nationaux visent à la fois la Convention et les protocoles. Dans cette hypothèse, pourquoi a-t-il été jugé utile de spécifier, dans deux protocoles additionnels, l'obligation de fournir un rapport ? Ces dispositions ne sont-elles pas redondantes avec celle prévue par la Convention de Barcelone elle-même ?

-315- Ces précisions supplémentaires s'expliquent en premier lieu par la volonté de déterminer le contenu des rapports. En effet, les deux protocoles concernés indiquent précisément les éléments devant être mentionnés par les Parties. Ainsi, l'article 13-2 du protocole Tellurique amendé dispose que les rapports « devront comprendre, entre autres :

- a) Les données statistiques concernant les autorisations accordées aux termes de l'article 6 du présent Protocole ;
- b) Les données résultant de la surveillance continue prévue à

---

<sup>882</sup> Article 26-1-b.

<sup>883</sup> Article 20 de la Convention originelle et 26-2 de la Convention amendée.

<sup>884</sup> Article 13-1.

<sup>885</sup> Article 23.

<sup>886</sup> Article 14-2-a du protocole Immersions de 1976 ; article 14-2-a du protocole Immersions amendé ; article 12-2 du protocole Situations critiques ; article 18-2 du protocole Prévention et Situations critiques ; article 30-2-a du protocole Off shore ; article 15-2-a du protocole Déchets dangereux.



l'article 8 du présent Protocole ; c) Les quantités des polluants émis à partir de leurs territoires ; d) Les plans d'action, programmes et mesures mis en œuvre conformément aux articles 5, 7 et 15 du présent Protocole ». De même, l'article 23 du protocole Aires marines protégées et diversité biologique souligne : « Ce rapport doit notamment indiquer : a) le statut et l'état des aires inscrites sur la liste des ASPIM ; b) toute modification de la délimitation ou de la situation juridique des ASPIM et des espèces protégées ; c) les dérogations éventuellement accordées sur la base des articles 12 et 18 du présent Protocole ». En cela, les protocoles complètent utilement la Convention cadre. C'est dans une même perspective que le projet de protocole relatif à la GIZC indique, en son article 27-1, que les rapports nationaux porteront sur « a) L'état et l'évolution de la gestion intégrée des zones côtières ; b) L'efficacité des mesures prises et les problèmes rencontrés dans leur application ».

-316- Un autre élément pourrait expliquer l'intégration de ces dispositions particulières. Conformément à la Convention de Barcelone, dans ses versions originelle et amendée, la réunion des Parties contractantes est tenue de préciser la fréquence des rapports imposés aux Parties. Or, aucune disposition en ce sens n'a jusqu'alors été adoptée. Cette obligation reste donc inapplicable en l'état. Par conséquent, les protocoles auraient pu mettre en place une obligation similaire à celle imposée par la Convention mais soustraite à la nécessité d'une intervention de la réunion des Parties. L'article 26-2 du protocole Aires marines protégées et diversité biologique procède pourtant d'une démarche similaire à celle de la Convention, en soumettant l'obligation de rapport à une intervention de la réunion des Parties afin d'en déterminer la fréquence. À l'inverse, l'approche du protocole Tellurique amendé est novatrice puisque son article 13-1 dispose que les Parties doivent présenter un rapport « tous les deux ans, à moins qu'une réunion des Parties contractantes n'en décide autrement » : en d'autres termes, l'obligation de fournir un rapport existe même en l'absence d'intervention de la réunion des Parties<sup>887</sup>.

---

<sup>887</sup> Ce qui ne signifie pas pour autant que l'obligation prévue par la Convention ait été appliquée plus rapidement puisqu'à ce jour, une méthodologie particulière d'évaluation et d'inspection est en cours d'élaboration pour ce protocole : PNUE/PAM, Réunion du Réseau informel concernant la conformité et l'application. Lignes directrices. Système d'inspection environnementale pour la région méditerranéenne, Athènes, Grèce, 3-5 décembre 2003, UNEP(DEC)/MED WG.231/19, Athènes, 2003, 92p. Le projet de protocole méditerranéen relatif à la GIZC s'inscrit, quant à lui, dans une logique empruntée aux autres protocoles en soumettant l'obligation de rapport à une intervention de la réunion des Parties.

-317- En pratique, la réunion des Parties contractantes n'ayant pas précisé la fréquence des rapports, l'obligation prévue par la Convention de Barcelone n'a, d'une manière générale, pas été appliquée. Certains États n'ont ainsi fourni aucun rapport d'application depuis 1976 tandis que d'autres ne s'y sont appliqués que très ponctuellement<sup>888</sup>. Force est donc de constater une importante distorsion entre l'ambition affichée par la Convention et la pratique qui en a été faite<sup>889</sup>.

-318- Pour quelles raisons la réunion des Parties n'a-t-elle pas donné l'impulsion prévue par la Convention ? Plus précisément, pourquoi la fréquence des rapports n'a-t-elle pas été précisée, rendant ainsi obligatoires les dispositions pertinentes du texte ? Plusieurs éléments peuvent être avancés pour expliquer cette inertie. En premier lieu, il faut reconnaître que l'élaboration de rapports a posé, et pose encore, d'importants problèmes pour nombre d'administrations étatiques : le manque de moyens humains, de méthodologie pertinente, de formation des personnels expliquent en partie cette carence. De plus, il est indéniable que les États ont pendant longtemps préféré ne pas dévoiler les informations dont ils disposaient quant à l'état de leur environnement. Ce constat est valable à la fois pour la communauté méditerranéenne et, plus généralement, pour la communauté internationale. Surtout, il convient de rappeler que le système régional est tout autant politique que juridique. Par nature, il compte en son sein des États aux caractéristiques politiques, économiques, sociales, très disparates. Il est donc nécessaire, afin que se forme un ensemble cohérent et homogène, que les décisions reposent sur le consensus. C'est là un trait majeur du droit international, rappelé par la Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI) dans l'affaire du Lotus : « les règles de droit liant les États procèdent de la volonté de ceux-ci<sup>890</sup> ». En 1976, le système tout entier est à construire ; les tensions diplomatiques sont largement plus aiguës qu'elles ne le sont aujourd'hui. L'équilibre est donc précaire. Il ne paraît alors pas envisageable d'exiger le respect de l'ensemble des obligations souscrites et ce, au risque de faire imploser le système tout entier : le *statu quo* demeure donc tant que l'opportunité de mettre en place le système de rapports n'est pas accepté par l'ensemble des États riverains.

---

<sup>888</sup> La France a accompli cette démarche à cinq reprises, en 1987, 1989, 1994, 1995 et 2005.

<sup>889</sup> Notons néanmoins - mais cela doit-il nous consoler ? - qu'il n'existe aucune spécificité méditerranéenne en la matière et qu'en droit international de l'environnement, le mécanisme de contrôle sur présentation de rapports étatiques reste largement défaillant : International Environment, International agreements are not well monitored, United States General Accounting Office, Report to Congressional requesters, GAO/RCED-92-93, January 1992, pp.23-28.

<sup>890</sup> CPJI, Arrêt du 7 septembre 1927, Série A, N°10.

-319- Au milieu des années 1990, la question ressurgit pourtant. Il ne semble alors pas efficient de poursuivre la coopération régionale en dehors de tout mécanisme de contrôle. Il est donc demandé au Secrétariat de mettre au point un système cohérent d'établissement de rapports<sup>891</sup>. En 2001, la douzième réunion des Parties prie le Secrétariat de « fournir un appui technique et financier à l'application progressive, à titre d'essai, du système de rapports<sup>892</sup> ». La treizième réunion des Parties contractantes de 2003 marque une étape supplémentaire en décidant de « commencer à appliquer l'article 26 de la Convention de Barcelone<sup>893</sup> ». La rédaction est surprenante : le système régional méditerranéen entend ainsi mettre en œuvre une disposition adoptée il y a près de trente ans. En effet, même si l'obligation est formulée depuis 1976, les instances méditerranéennes mentionnent bien un « premier rapport national sur la mise en œuvre de la Convention de Barcelone et de ses protocoles<sup>894</sup> ». À cette fin, le Secrétariat fournit une assistance aux Parties afin « qu'elles renforcent leurs capacités et systèmes en matière de rapports<sup>895</sup> ». Pour la première fois, la procédure de fourniture de rapports est formalisée par la réunion des Parties et une date précise imposée : la réunion ordinaire de 2005. À cette occasion, les Parties se sont d'ailleurs félicitées d'une telle avancée<sup>896</sup> et ont convenu d'établir de nouveaux rapports nationaux pour 2007<sup>897</sup>. L'évolution est donc notable et marque une étape décisive dans le contrôle du respect des obligations souscrites par les États. Toutefois, de nombreux obstacles demeurent quant à la production de ces rapports nationaux (B).

---

<sup>891</sup> PNUE/PAM, Rapport de la réunion extraordinaire des Parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Montpellier, 1-4 juillet 1996, UNEP(OCA)/MED IG.8/7, Athènes, 1996, Annexe IV, I-A-c-4 ; PNUE/PAM, Rapport de la dixième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Tunis, 18-21 novembre 1997, UNEP(OCA)/MED IG.11/10, Athènes, 1997, Annexe IV, Recommandations et budget programme pour 1998-1999, B.12 ; PNUE/PAM, Rapport de la onzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Malte, 27-30 octobre 1999, UNEP(OCA)/MED IG.12/9, Athènes, 1999, Annexe IV, Recommandations et budget programme approuvés par les parties contractantes pour l'exercice biennal 2000-2001, 1.I.A.A1.b.4 et 1.I.A.A1.b.5.

<sup>892</sup> PNUE/PAM, Rapport de la douzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, Annexe IV, Recommandations, I.A.c)1.

<sup>893</sup> PNUE/PAM, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Catane (Italie), 11-14 novembre 2003, UNEP(DEC)/MED IG.15/11, Athènes, 2003, Annexe III Recommandations pour 2004-2005, I.A.1.4.

<sup>894</sup> PAM/PNUE, Rapport du Secrétariat sur les activités menées depuis la dernière réunion du bureau, Juin 2004 - Octobre 2004, Le Caire (Égypte), 25-26 novembre 2004, UNEP/BUR/62/3, p.21.

<sup>895</sup> PNUE/PAM, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Catane (Italie), 11-14 novembre 2003, UNEP(DEC)/MED IG.15/11, Athènes, 2003, Annexe III Recommandations pour 2004-2005, I.A.1.4.

<sup>896</sup> PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, Point 27.

<sup>897</sup> Ibidem, Annexe III, Recommandations pour 2006-2007, 1.4 Système de rapports.

## **-B- La permanence d'obstacles majeurs dans la production des rapports nationaux.**

-320- L'année 2005 est marquée par une première mise en œuvre de la procédure de contrôle - on parle également de mécanisme d'observance<sup>898</sup> - prévue par la Convention de Barcelone. La situation a donc incontestablement évolué depuis 1976. L'intérêt d'un tel exercice dépasse le seul aspect « contrôle du respect des obligations ». L'objectif est également d'ordre pédagogique puisque l'État est alors contraint d'apprécier sa propre politique méditerranéenne et d'analyser l'avancée réelle de ses dossiers. En outre, l'assistance fournie par le système régional permet à certains États d'acquérir une méthodologie particulière et une formation des administrations concernées. Toutefois, même pour les États les plus avancés dans le domaine de l'expertise et de l'évaluation, l'élaboration de ces rapports reste une étape des plus problématiques. En ce domaine, nous avons déjà souligné que le retard pris dans l'application de la Convention tient dans une large mesure aux difficultés techniques rencontrées dans sa mise en œuvre. Aujourd'hui, ces difficultés ne sont pas totalement surmontées et ce, de part et d'autre des rives de la Méditerranée.

-321- Pour les États en voie de développement, la difficulté majeure réside dans la capacité technique et humaine des administrations concernées. Les faibles moyens matériels et financiers accordés à la politique environnementale<sup>899</sup> constituent un obstacle majeur à la réalisation de ces rapports. Pour les États membres de l'UE, le problème est différent. L'obligation de fournir un rapport s'accompagne d'une lourdeur administrative importante puisque ces États doivent déjà rendre compte de leurs activités auprès des instances communautaires. Les services administratifs voient donc leurs travaux amplifiés par la demande méditerranéenne. Pour l'heure, il n'existe en effet aucune uniformité entre les exigences méditerranéennes et communautaires. En d'autres termes, sur un même pan de sa politique environnementale, l'administration nationale doit fournir deux types de rapports bien distincts. Ceci engendre inévitablement un surplus de travail auquel certaines administrations étatiques ne peuvent faire face. Si le Programme de travail adopté en 2005 par l'Unité de coordination du PAM et la Commission européenne ne prévoit aucune harmonisation en la matière, le Secrétariat prépare actuellement un nouveau « système de

---

<sup>898</sup> Notons d'ailleurs que ce terme renvoie originellement à l'application des règles religieuses.

<sup>899</sup> PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, 88p.

rappports intégré (...) tenant compte des autres obligations de rapport des Parties contractantes en vue d'éviter que cette tâche ne fasse double emploi<sup>900</sup> ». L'architecture du nouveau système pourrait être proposée aux États méditerranéens lors de leur réunion de 2007. Il s'agit là d'une perspective hautement souhaitable.

-322- Cette difficulté de cohérence et d'hétérogénéité des procédures est déjà apparue dans d'autres domaines, comme celui des réseaux d'aires protégées. Au niveau européen, une solution a été trouvée par une uniformisation des exigences. Ainsi, par exemple, les procédures et critères de sélection instaurés dans le cadre du réseau Émeraude se sont, à dessein, largement inspirés de ceux imposés dans le cadre de Natura 2000<sup>901</sup>. Une démarche équivalente doit donc nécessairement être menée quant au contenu des rapports exigés par l'UE et le système régional méditerranéen. Ainsi pourrait-on imaginer que la procédure méditerranéenne s'aligne sur celle admise auprès de l'UE et qu'un unique rapport d'application puisse être accepté par les deux instances. Au vu des obligations communautaires, souvent plus rigoureuses que les obligations méditerranéennes, il serait souhaitable que le système régional méditerranéen accepte, pour rapport d'application de la Convention et des protocoles, celui fourni par les États européens quant à l'application de la politique environnementale communautaire<sup>902</sup>. Plus largement, il est même souhaitable que le système de rapport soit, à terme, harmonisé au plus haut niveau, c'est-à-dire au niveau international<sup>903</sup>. L'enjeu est considérable : si l'on souhaite que l'obligation prévue par la Convention de Barcelone et ses protocoles soit appliquée de manière rigoureuse, une harmonisation des procédures semble particulièrement nécessaire.

---

<sup>900</sup> PAM, Évaluation externe du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM), Mémoire soumis par le Secrétariat avec des propositions pour l'application des recommandations de l'évaluation externe, Réunion extraordinaire des Points focaux du PAM, Catane (Italie), 7-11 novembre 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.297/3, Athènes, 2006, pp.7-8.

<sup>901</sup> En ce sens, voir supra 227-228.

<sup>902</sup> Actuellement, les travaux de la Commission portent plus largement sur l'élaboration d'une position de l'Union européenne sur la définition d'un mécanisme standard d'observance dans le cadre de l'application d'accords environnementaux multilatéraux.

<sup>903</sup> Un tel objectif pourrait être envisagé par une centralisation des secrétariats des différents accords environnementaux dans le cadre d'une Organisation mondiale de l'environnement. En ce sens, voir infra 387.

-323- Aujourd'hui, il reste également à déterminer si les rapports fournis par les Parties en 2007 seront rendus publics. La question peut paraître surprenante. En effet, dans le sillage du PAM Phase II et de son volet consacré à l'information et la participation<sup>904</sup>, l'article 15 de la Convention de Barcelone amendée accorde une large place à l'information du public. Les Parties doivent ainsi faire en sorte que « leurs autorités compétentes accordent au public l'accès approprié aux informations sur l'état de l'environnement<sup>905</sup> », sauf « raisons de confidentialité, de sécurité publique ou de procédure à caractère juridictionnel<sup>906</sup> ». On imagine difficilement que la clause de confidentialité puisse s'appliquer dans l'hypothèse des rapports d'application de la Convention et de ses protocoles. L'État partie devrait alors motiver son refus de publicité<sup>907</sup> et l'on perçoit mal comment certaines administrations étatiques - dont la transparence des actions publiques et l'information des citoyens font partie du discours politique - pourraient le justifier. On admettrait éventuellement que certains développements particuliers puissent rester confidentiels<sup>908</sup>. Toutefois, conformément au droit régional méditerranéen et plus largement au droit international<sup>909</sup>, l'application des principes de publicité et d'information semble le plus satisfaisant, sur le plan juridique comme sur celui de la transparence des politiques environnementales.

<sup>904</sup> Plan d'action pour la protection du milieu marin et le développement durable des zones côtières de la Méditerranée (PAM Phase II), 4.

<sup>905</sup> Article 15 alinéa 1. L'article 17 prévoit également que le PNUE, chargé d'assurer les fonctions de secrétariat, reçoit, examine et répond « aux demandes de renseignements et d'informations émanant des organisations non gouvernementales et du public lorsqu'elles portent sur des sujets d'intérêt commun et sur des activités menées au niveau régional ».

<sup>906</sup> Article 15 alinéa 2. Des restrictions de publicité similaires sont prévues par d'autres conventions comme la CITES (Article 8-8), la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Article 12-9)...

<sup>907</sup> Article 15 alinéa 3 : « (...) en précisant les raisons de ce refus ». Le droit communautaire - et particulièrement la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JOCE L-041 du 14 février 2003 p.26 - formule une même obligation de motivation.

<sup>908</sup> Comme ceux relatifs à l'énergie nucléaire ou au transport de déchets dangereux par exemple.

<sup>909</sup> Du principe 10 de la Déclaration de Rio à la Convention d'Aarhus de 1993 sur l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, en passant par le droit communautaire (Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JOCE L-041 du 14 février 2003 p.26), le droit à l'information en matière d'environnement est aujourd'hui largement reconnu dans l'ordre juridique international. Sur cette notion, voir notamment : KISS (A), BEURIER (J-P), *Droit international de l'environnement*, Pedone, 3<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.142-144 ; GHEZALI (M), « Les nouveaux droits fondamentaux de l'homme » in PRIEUR (M) (Sous la direction de), *Vers un nouveau droit de l'environnement ?*, Étude de droit comparé de droit international de l'environnement, CIDCE, Limoges, 2003, pp.98-100 ; MARCHELLO (F), PERRINI (M), SERAFINI (S), *Diritto dell'ambiente*, VI Edizione, Esselibri - Simone, Napoli, 2004, pp.89-93 ; REHBINDER (E), « Democracy, access to justice and environment at the international level » in PRIEUR (M) (Sous la direction de), *Vers un nouveau droit de l'environnement ?*, Étude de droit comparé de droit international de l'environnement, CIDCE, Limoges, 2003, pp.133-143 ; ROMI (R), « L'adaptation au droit communautaire : brèves remarques sur l'information sur l'environnement », LPA, 9 janvier 2006, pp.9-11 ; STEC (S), CASEY-LEFKOWITZ (S), JENDROSKA (J), *Convention d'Aarhus. Guide d'application*, Nations Unies, Commission économique pour l'Europe, New York, Genève, 2000, 234p.

-324- Pourtant, les rapports nationaux transmis en 2005 n'ont, à ce jour, fait l'objet d'aucune diffusion. Tout juste un bref résumé a-t-il été proposé par le Secrétariat. Il semble en effet que nombre d'administrations nationales soient réticentes à une telle publicité. Certains États, dont le tourisme constitue une importante source de revenu, pourraient craindre, par exemple, une trop grande communication autour de la qualité des eaux côtières. En cas d'évaluation négative, des répercussions économiques ne seraient alors pas impossibles. De la même manière, les États membres de l'UE auraient des réticences à exposer aux yeux des instances communautaires des données complètes sur l'état de l'environnement et sur les éventuelles carences de leurs législations ou de leurs systèmes de contrôle. Enfin, même si les ONG sont de plus en plus intégrées au processus décisionnel<sup>910</sup>, les administrations étatiques, et avec eux les dirigeants politiques, peuvent craindre que celles-ci ne relaient les informations par des campagnes médiatiques jugées préjudiciables.

-325- Ainsi le système régional méditerranéen prévoit-il, classiquement, un contrôle du respect des obligations à travers la fourniture de rapports nationaux. Or, si la Convention pose une véritable obligation juridique en la matière, l'application effective de cette disposition tarde pourtant à être mise en œuvre. Fin 2005, une première vague de rapports a néanmoins été transmise. La situation n'est certainement pas réglée pour autant, tant des obstacles techniques importants demeurent et freinent la production de ceux-ci. De la même manière, des difficultés sérieuses existent en aval, en matière de vérification des rapports transmis (§2).

---

<sup>910</sup> C'est le cas d'une manière plus générale en droit international de l'environnement. En ce sens : DIAS VARELLO (M), « Le rôle des ONG dans le développement du droit international de l'environnement », *Journal du Droit international*, 1<sup>er</sup> janvier 2005, pp.41-76 ; GRIMAUD (D), « Le droit international et la participation des ONG à l'élaboration du droit de l'environnement : une participation en voie de formalisation ? » in PAQUES (M) et FAURE (M) (Sous la direction de), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2001, Université de Liège, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp.87-167.

## **-§2- Un double obstacle à une vérification pertinente des rapports transmis.**

-326- Les rapports nationaux transmis doivent, en principe, permettre d'évaluer le respect des obligations souscrites. La première étape consiste donc à déterminer clairement les obligations juridiques, par nature contraignantes pour les États parties. Or, cela n'est pas sans poser certaines difficultés (A). L'analyse critique et objective des rapports nationaux constituera alors le second obstacle à une vérification pertinente des informations transmises (B).

### **-A- Les obstacles en amont : la détermination des obligations juridiques.**

-327- Le droit régional méditerranéen constitue une composante du droit international de l'environnement et répond dans une large mesure à ses caractéristiques générales. C'est notamment le cas du caractère de la norme. Ainsi, le droit international de l'environnement est-il composé de « conventions mixtes dans lesquelles coexistent engagements fermes, au sens classique des obligations juridiques, et *soft law* ou droit mou, formé d'une somme d'intentions que les États contractants se chargeront de traduire en normes contraignantes<sup>911</sup> ». L'utilisation de la *soft law* n'est pas un phénomène récent<sup>912</sup> mais l'augmentation du nombre et de l'importance de ces règles reste une des principales caractéristiques de l'évolution du droit international de l'environnement<sup>913</sup>. Le système régional méditerranéen s'inscrit dans cette même tendance. Ainsi, comment apprécier le PAM Phase II ou les différentes déclarations méditerranéennes sinon comme de la *soft law* ? Qui pourrait affirmer contraignante la disposition prescrivant de « ramener d'ici à l'an 2005 les rejets et émissions de substances toxiques, persistantes et susceptibles de bioaccumulation pouvant atteindre le milieu marin (...) à des niveaux qui ne portent pas

---

<sup>911</sup> KAMTO (M), « Singularité du droit international de l'environnement » in Les hommes et l'environnement, En hommage à Alexandre Kiss, Éditions Frison-Roche, 1998, p.321.

<sup>912</sup> Certains auteurs se sont même interrogés à la fois sur la normativité en droit international (WEIL (P), « Vers une normativité relative en droit international », RGDIP, 1982.5) et sur la capacité théorique du droit international à assurer la protection de l'environnement (KISS A, « Le droit international de l'environnement peut-il assurer la protection de l'environnement ? » in Le droit et l'environnement, Édition CNRS, 1990).

<sup>913</sup> KISS (A), BEURIER (J-P), Droit international de l'environnement, Pedone, 3<sup>e</sup> Édition, 2004, p.467 ; KAMTO (M), « Singularité du droit international de l'environnement » in Les hommes et l'environnement, En hommage à Alexandre Kiss, Éditions Frison-Roche, 1998, p.321.



atteinte à l'homme ou à la nature<sup>914</sup> » ? Beaucoup d'éléments restent donc de simples orientations politiques destinées à guider les États dans leurs politiques environnementales.

-328- De même, le droit régional méditerranéen s'apparente parfois à un droit que l'on peut qualifier de possibiliste ou droit de suggestion. C'est le cas par exemple de l'article 5-1 du protocole Aires marines protégées et diversité biologique qui dispose que « chaque Partie peut créer des aires spécialement protégées dans les zones marines et côtières soumises à sa souveraineté ou à sa juridiction ». En l'espèce, il n'existe aucune obligation quant à la création d'aires spécialement protégées et l'État qui ne procéderait pas à leurs institutions n'irait pas à l'encontre du texte. Néanmoins, l'application correcte<sup>915</sup> du protocole n'exige-t-elle pas précisément l'institution de tels espaces ? Le protocole Prévention et situations critiques, en son article 3-3, utilise une approche identique : « les Parties, en coopérant, devraient prendre en compte, s'il y a lieu, la participation des autorités locales, des organisations non gouvernementales et des acteurs socio-économiques ». Cette disposition prend ainsi la forme d'une suggestion et non celle d'une prescription obligatoire. La Convention de Barcelone elle-même, en tant que Convention cadre<sup>916</sup>, utilise ce type de formule. À titre d'exemple, son article 3-2 affirme : « les Parties contractantes peuvent conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux, y compris des accords régionaux ou sous-régionaux pour la promotion du développement durable, la protection de l'environnement, la conservation et la sauvegarde des ressources naturelles dans la zone de la mer Méditerranée ». Certaines dispositions du droit régional méditerranéen s'inscrivent donc dans le cadre plus général du droit international de l'environnement, « un droit de type possibiliste et non prescriptif, très peu normatif<sup>917</sup> ». Ainsi un protocole, par définition contraignant, peut-il contenir des dispositions qui elles-mêmes apparaissent davantage comme des orientations proposées à leurs destinataires. La détermination de la normativité d'une disposition ne dépend donc pas nécessairement de la

---

<sup>914</sup> PAM Phase II, Annexe I, Résolution de Barcelone sur l'environnement et le développement durable dans le bassin méditerranéen, Point 6.

<sup>915</sup> Ou de « de bonne foi » selon les termes de l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.

<sup>916</sup> Il est ainsi de la fonction même d'une Convention cadre que de poser les principes généraux de l'action et de soumettre aux Parties des orientations possibles, les modalités précises de mise en œuvre étant postérieurement déterminées par des protocoles additionnels.

<sup>917</sup> CHABASON (L), « Le système conventionnel relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution » in Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement - Towards strengthening application of international environmental law, Frison-Roche, Paris, 1999, p.81.

nature de l'acte dans lequel elle s'inscrit. C'est d'ailleurs - nous l'avons démontré - tout l'enjeu des prochaines réunions de négociation du protocole relatif à la GIZC.

-329- En outre, le droit international tend à imposer aux États des obligations de comportement souvent plus que de résultats. C'est particulièrement vrai pour les dispositions d'ordre anticipatif et préventif<sup>918</sup>. Les exemples méditerranéens sont nombreux, les protocoles s'inscrivant régulièrement dans cette perspective. À cet égard, la meilleure illustration réside dans la formulation générale, utilisée par la Convention<sup>919</sup> et par certains protocoles<sup>920</sup>, prescrivant aux États de prendre « toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser » les différents types de pollution. L'utilisation du terme « mesures appropriées » ou « mesures nécessaires » comme c'est le cas à trois reprises dans le projet de protocole GIZC<sup>921</sup>, parfois complété par le terme « dans toute la mesure du possible<sup>922</sup> », témoigne de l'absence d'une obligation de résultat. La difficulté majeure résidera alors dans la détermination du seuil d'effort à partir duquel l'État est considéré comme ayant rempli ses obligations. D'autres protocoles utilisent des formules équivalentes. Ainsi, le protocole Prévention et situations critiques précise que « les Parties s'efforcent de maintenir et de promouvoir (...) des plans d'urgence et autres moyens visant à prévenir et à combattre les événements de pollution ». Pour l'ensemble de ces dispositions, la normativité existe : les États ont bel et bien l'obligation de mettre en œuvre ces dispositions. Toutefois, en tant qu'obligations de moyen, le contrôle de leur respect n'est pas simple : comment en effet démontrer qu'un État s'est « efforcé », a « entrepris », a adopté « les mesures appropriées »... ? Une certaine latitude est, de fait, laissée aux États afin de mettre en œuvre ces obligations, ce qui rend, en conséquence, le contrôle difficile.

-330- De plus, nombre de dispositions ne sont pas d'applicabilité directe et supposent à l'inverse l'adoption de mesures internes, administratives, réglementaires ou législatives<sup>923</sup>. C'est le cas, par exemple, des documents de planification de l'espace - stratégie nationale, plans et programmes côtiers - exigés par la Partie III du projet de protocole relatif à la

---

<sup>918</sup> Ou « obligations de stand still » : KAMTO (M), « Singularité du droit international de l'environnement » in Les hommes et l'environnement, En hommage à Alexandre Kiss, Éditions Frison-Roche, 1998, p.321.

<sup>919</sup> Article 4-1 de la Convention de Barcelone, originelle et amendée.

<sup>920</sup> Article 1 du protocole Immersions amendé ; article 4 du protocole Prévention et Situations critiques ; article 5 du protocole Déchets dangereux ; article 3 du protocole Off shore.

<sup>921</sup> Articles 9-2, 10 et 12-1.

<sup>922</sup> Protocole Immersions amendé, article 1.

<sup>923</sup> En langue anglaise, on parle de normes « self executing ».

GIZC. C'est de la même manière le cas pour l'application des dispositions du projet régissant les activités anthropiques de bord de mer ou exhortant à un renforcement de la protection de certains milieux naturels. Or, puisque rien ne le précise, à partir de quel terme l'État doit-il être considéré comme ne remplissant pas ses obligations ? On en revient alors à l'importance plus générale du facteur temps dans la mise en œuvre du droit de l'environnement et à son appréciation délicate.

-331- Le droit régional méditerranéen, et plus largement le droit international de l'environnement, mêle donc à la fois *soft law*, normes possibilistes, obligations de moyens, normes d'applicabilité indirecte... L'appréciation de la conduite d'un État n'est donc pas évidente tant les seuils d'exigences varient en fonction des diverses dispositions des textes. Une fois l'obligation juridique déterminée, il reste encore à s'assurer qu'elle est parfaitement respectée par l'État. Or, cette nouvelle étape pose également de sérieuses difficultés (B).

#### **-B- Les obstacles en aval : l'analyse critique des rapports nationaux.**

-332- Conformément à l'article 27 de la Convention de Barcelone amendée, « les réunions des Parties contractantes, sur la base des rapports périodiques visés à l'article 26 et de tout autre rapport soumis par les Parties contractantes, évaluent le respect, par celles-ci, de la Convention et des Protocoles ainsi que des mesures et recommandations ». Toutefois, la réunion des Parties est-elle en mesure de vérifier l'exactitude des informations fournies ? La réponse n'est pas évidente et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, la complexité des informations transmises constitue indéniablement un obstacle à un contrôle efficient. Une simple analyse sur la base de rapport ne permet donc pas une évaluation précise du respect des obligations. En outre, il n'existe actuellement aucune méthodologie unique propre aux rapports nationaux. Tout juste la rédaction des rapports présentés en novembre 2005 était-elle guidée par quelques questions<sup>924</sup>. Or, celles-ci restaient relativement peu précises, laissant donc une marge d'appréciation à l'État pour indiquer les informations qu'il souhaitait réellement divulguer. Enfin, soulignons que les données transmises par les

---

<sup>924</sup> C'est la raison pour laquelle les Parties recommandent l'élaboration d'un nouveau formulaire de rapport, plus précis : PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, Annexe III, Recommandations pour 2006-2007, 1.4 Système de rapports.

États doivent nécessairement faire l'objet d'une lecture critique. Un exemple particulier illustrera notre propos : le Plan d'actions stratégiques (PAS). Adopté par la dixième réunion des Parties contractantes<sup>925</sup>, le PAS est destiné à la mise en œuvre des protocoles Tellurique originel<sup>926</sup> et amendé<sup>927</sup>. À ce titre, le PAS se fonde sur une méthodologie particulière : l'objectif de réduction d'un pourcentage d'émissions et de rejets polluants. Or, bien que s'inscrivant dans une volonté de réduction effective de la pollution, cette méthodologie semble répondre davantage à une préoccupation d'affichage qu'à un objectif d'amélioration de la qualité du milieu marin : elle ne tient compte en effet ni de l'état initial du milieu, ni des efforts qui ont pu d'ors et déjà être consentis. Par conséquent, la lecture des informations transmises nécessitera une analyse critique de la part des Parties.

-333- Plus largement, une autre limite importante dans la vérification des rapports provient du fait que le contrôle est réalisé à l'intérieur même du système institutionnel méditerranéen. Le système régional est donc en quelque sorte « autosuffisant ». Or, il est indéniable qu'un renforcement du contrôle suppose à l'inverse l'intervention d'experts indépendants. L'extériorité constitue alors une garantie d'objectivité, d'impartialité et de transparence. Si cette méthodologie tend aujourd'hui à s'inscrire au niveau interne<sup>928</sup>, le droit international de l'environnement et le droit régional méditerranéen tardent à en appliquer le principe<sup>929</sup>. Les difficultés sont bien évidemment plus importantes et résident dans la crainte des États de voir s'instaurer ce type de contrôle et d'en financer le coût<sup>930</sup>.

-334- Ainsi, de nombreux obstacles jalonnent le parcours vers un contrôle effectif des obligations souscrites par les Parties. Classiquement, le droit régional méditerranéen est

---

<sup>925</sup> PNUE/PAM, Rapport de la dixième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Tunis, 18-21 novembre 1997, UNEP(OCA)/MED IG.11/10, Athènes, 1997, Annexe IV, Appendice II, Programme d'actions stratégiques visant à combattre la pollution due à des activités menées à terre.

<sup>926</sup> Articles 5, 6, et 15.

<sup>927</sup> Articles 5 et 15.

<sup>928</sup> L'évaluation externe des politiques publiques constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour l'administration. En ce sens, voir notamment : DEMAZIERE (C), « Territoires et nouvelles compétences. Les interventions économiques des collectivités locales », Cahiers français, Janvier Février 2004 ; ISAIA (H), « Évaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence », Revue française de finances publiques, mars 2003 ; MEHAIGNERIE (P), « Décentralisation, expérimentation et évaluation », Pouvoirs locaux, II, 2003 ; ROUSSET (A), « La régionalisation a besoin de l'évaluation », Pouvoirs locaux, II, 2003.

<sup>929</sup> Une expertise indépendante a néanmoins été mise en place par certains traités, notamment dans le cadre de la Convention des pêches atlantiques du Nord Ouest de 1978 et Nord Est de 1980 ou de la Convention de Canberra du 22 mai 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique.

<sup>930</sup> Une évaluation externe du PAM a toutefois été menée ces dernières années, aboutissant à des propositions en matière de contrôle du respect des obligations : PNUE/PAM, Évaluation externe du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM), Mémoire soumis par le Secrétariat avec des propositions pour l'application des recommandations de l'évaluation externe, Réunion extraordinaire des Points focaux du PAM, Catane (Italie), 7-11 novembre 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.297/3, Athènes, 38p.

composé de normes pluri-formes pour lesquelles le caractère contraignant n'est pas systématique. La première question à résoudre est alors celle de savoir si « le comportement imputé viole ou non une obligation dont le statut juridique, et partant, le caractère obligatoire, sont clairement avérés<sup>931</sup> ». En cela, il nous semble que le projet de protocole relatif à la GIZC présenté en 2005 marque une certaine rupture en s'affranchissant des tournures conditionnelles classiquement employées pour préférer, le plus souvent, l'usage du présent de l'indicatif. La préservation de ce caractère prescriptif constitue donc, nous l'avons souligné, un enjeu essentiel. Une fois les obligations juridiques déterminées et les informations communiquées à travers les rapports nationaux, il reste alors à vérifier l'exactitude des données transmises ; une fois encore, la tâche n'est pas des plus aisées. L'évaluation externe constituerait indéniablement une démarche audacieuse pour un contrôle effectif et pertinent du respect des obligations. L'accroissement du rôle des ONG est également une piste de réflexion intéressante. À l'heure actuelle, celles-ci peuvent soumettre au Secrétariat des demandes de renseignements et d'informations portant sur des activités menées au niveau régional<sup>932</sup> et être admises en qualité d'observateurs aux réunions et conférences des Parties<sup>933</sup>. Or, l'Agenda 21 suggère quant à lui leur participation à « l'évaluation des activités au niveau de chaque organisme<sup>934</sup> ».

-335- D'une manière générale, le contrôle du respect des obligations dans le cadre du système méditerranéen ne diffère pas de la majorité des autres traités de droit international de l'environnement : on peut donc légitimement parler d'un contrôle *a minima*. C'est là une critique majeure que l'on peut apporter à ce système régional, pourtant largement en avance sur bien d'autres points. On attend donc du bassin méditerranéen des avancées certaines en matière de contrôle des obligations par les Parties, à la fois au niveau de la fourniture des rapports, de la méthodologie de rédaction de ceux-ci et de l'évaluation des informations fournies. À cet égard, il faut espérer que l'année 2007 constitue le tournant attendu et que l'adoption du protocole méditerranéen relatif à la GIZC soit concomitante d'une réforme majeure des mécanismes d'observance. Ces difficultés rencontrées dans le contrôle du respect des obligations à l'intérieur du cadre régional sont par ailleurs

---

<sup>931</sup> DUPUY (P-M), « À propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement » in Les hommes et l'environnement, En hommage à Alexandre Kiss, Éditions Frison Roche, 1998, p.274

<sup>932</sup> Article 17 de la Convention de Barcelone amendée.

<sup>933</sup> Article 20-b de la Convention de Barcelone amendée.

<sup>934</sup> Chapitre 27, point 27-9-a.

aggravées par les lacunes du système de responsabilité, aujourd'hui effacé par le recours à l'assistance technique (Section II).

## **- Section II - L'assistance technique comme substitut à la responsabilité juridique étatique.**

-336- En Méditerranée, la mise en jeu de la responsabilité étatique en cas de non-respect des obligations fait apparaître des difficultés importantes (§1). Dès lors, seule la mise en oeuvre des mécanismes d'assistance technique sont garants d'une application effective et uniforme des obligations juridiques nées des différents protocoles, et notamment du futur protocole relatif à la GIZC (§2).

### **-§1- La mise en jeu de la responsabilité en cas de non-respect des obligations : entre faiblesse des dispositifs traditionnels et émergence d'une fracture à l'intérieur du cadre régional.**

-337- Dans tout ordre juridique, la responsabilité constitue le pendant naturel du droit. Or, dans le cadre régional méditerranéen, on constate l'absence d'un véritable mécanisme de responsabilité en cas de non-respect par les États des obligations souscrites (A). De plus, les récents développements de la CJCE en matière de droit régional méditerranéen laissent apparaître une fracture à l'intérieur du cadre régional entre les États méditerranéens membres de l'UE et les autres (B).

#### **-A- L'absence d'un véritable mécanisme de responsabilité en Méditerranée.**

-338- Tout ordre juridique implique l'existence de sanctions en cas de manquement à une règle de droit. Ce principe s'applique à l'ordre juridique international et particulièrement aux États, sujets premiers de ce droit. Or, les mécanismes traditionnels de mise en jeu de la responsabilité sont dans une large mesure inadaptés au droit international de l'environnement (1). C'est la raison pour laquelle les États méditerranéens se sont engagés dès 1976 vers l'adoption d'un protocole spécifique dont l'adoption reste aujourd'hui largement hypothétique (2).

## **-1- L'inadaptation des mécanismes traditionnels de la responsabilité au droit international de l'environnement.**

-339- Les procédures prévues par les conventions internationales environnementales quant au suivi du contrôle des obligations sont le plus souvent faiblement coercitives<sup>935</sup>. Le droit international est ainsi largement imparfait<sup>936</sup> « en raison, sinon de l'absence, du moins de la criante insuffisance des mécanismes de sanction<sup>937</sup> ». La Convention de Barcelone s'inscrit dans ce contexte puisque l'unique sanction prévue est la formulation d'une recommandation par la réunion des Parties<sup>938</sup> ; une disposition identique est d'ailleurs envisagée par le projet de protocole méditerranéen relatif à la GIZC<sup>939</sup>. En cas de différend relatif à « l'interprétation ou (...) l'application de la (...) Convention ou des protocoles<sup>940</sup> », les Parties concernées peuvent en outre soumettre le litige à un arbitrage dont la procédure est régie par une Annexe à la Convention. D'une manière générale, le constat d'un manquement à une obligation actionne aujourd'hui un phénomène d'assistance<sup>941</sup>, « nouveau réflexe de la communauté des Parties contractantes (...) pour venir en aide à la partie perçue à la fois comme un fauteur de troubles mais également comme une victime de sa propre inaptitude à remplir ses obligations<sup>942</sup> ». En effet, l'État n'est jamais considéré

---

<sup>935</sup> Des exceptions existent, notamment par la mise en œuvre d'une procédure de non-conformité le 25 novembre 1992 dans le cadre du Protocole de Montréal 1987 relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone : BANNELIER-CHRISTAKIS (K), « Le système des rapports » in IMPERIALI (C) (Ed.), *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des Conventions internationales*, Économica, Paris, 1998, pp.108-110 ; DUPUY (P-M), « A propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement » in *Les hommes et l'environnement, En hommage à Alexandre Kiss*, Éditions Frison Roche, 1998, pp.276-278 ; DOUMBE-BILLE (S), « Les secrétariats des Conventions internationales » in IMPERIALI (C) (Ed.), *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des Conventions internationales*, Économica, Paris, 1998, pp.76-77 ; KISS (A), BEURIER (J-P), *Droit international de l'environnement*, Pedone, 3<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.458-459 ; KISS (A), « Tendances actuelles et développement possible du droit international conventionnel de l'environnement » in PRIEUR (M) (Sous la direction de), *Vers un nouveau droit de l'environnement ?, Étude de droit comparé de droit international de l'environnement*, CIDCE, Limoges, 2003, pp.30-31 ; MALJEAN-DUBOIS (S), « Un mécanisme original : la procédure de non compliance du protocole relatif aux substances appauvrissant la couche d'ozone » in IMPERIALI (C) (Ed.), *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des Conventions internationales*, Économica, Paris, 1998, pp.225-247. Cette procédure originale a été transposée dans le cadre de Convention de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière, de la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, du Protocole de Carthagène sur le commerce international des organismes vivants modifiés.

<sup>936</sup> SCOVAZZI (T), « Some remarks on international responsibility in the field of environmental protection » in RAGAZZI (M) (Ed.), *International responsibility today*, Koninklijke Brill, 2005, p.222.

<sup>937</sup> WEIL (P), « Vers une normativité relative en droit international », *RGDIP*, 1982, T.1, p.7.

<sup>938</sup> Article 27.

<sup>939</sup> Article 27-2.

<sup>940</sup> Article 28.

<sup>941</sup> Sur ce sujet, voir infra 369-384.

<sup>942</sup> DUPUY (P-M), « Responsabilité internationale pour manquement à des traités d'environnement et modes de règlement des différends interétatiques » in *Vers l'application renforcée du droit international de*

comme fautif mais comme celui auquel il convient de fournir un appui afin qu'il puisse remplir ses obligations<sup>943</sup>. La sémantique utilisée l'illustre parfaitement : la réunion des Parties ne mentionne jamais l'existence de faits illicites mais l'exigence d'une application effective des obligations souscrites. Ainsi le système régional est-il tout autant guidé par les aspects juridiques que par les opportunités politiques et les contingences techniques. Pour l'expliquer, il convient une nouvelle fois d'en revenir à la source même du système régional, les États eux-mêmes, et à la nature de leurs relations. Les considérations diplomatiques tendent à laisser une marge de manœuvre dans l'application des dispositions normatives, la permanence du système de coopération en dépendant. Comment en effet « mener des actions de coercition morale et politique (...) et de l'autre côté coopérer de façon confiante avec les mêmes États et dépendre de leur bonne volonté financière ?<sup>944</sup> ». Dans ces hypothèses, la doctrine parle de *soft responsibility*<sup>945</sup>, en échos à la notion de *soft law*.

-340- Le manquement par un État à ses obligations conventionnelles constitue pourtant un fait illicite engageant sa responsabilité à l'égard des autres Parties à la même Convention<sup>946</sup>. Ce principe général de droit international public s'applique au droit international de l'environnement<sup>947</sup>. Ainsi, dès lors qu'une règle de droit, coutumière ou conventionnelle, prescrit une conduite déterminée, sa méconnaissance par l'un de ses

---

l'environnement - Towards strengthening application of international environmental law, Frison-Roche, Paris, 1999, pp.121-124.

<sup>943</sup> PNUE/PAM, Rapport de la onzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Malte, 27-30 octobre 1999, UNEP(OCA)/MED IG.12/9, Athènes, 1999, Annexe IV, Recommandations et budget programme approuvés par les parties contractantes pour l'exercice biennal 2000-2001, I.I.A.A1.b.4 : la réunion demande ainsi au Secrétariat « d'aider les Parties contractantes dans leurs efforts visant à adresser régulièrement des rapports au secrétariat sur les mesures prises pour appliquer la Convention et ses Protocoles ainsi que les décisions des réunions des Parties contractantes ». La nécessité d'un appui technique est rappelée par la 12<sup>ème</sup> réunion des Parties contractantes : PNUE/PAM, Rapport de la douzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, Annexe IV, Recommandations, I.A.c) 1.

<sup>944</sup> CHABASON (L), « Le système conventionnel relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution » in Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement - Towards strengthening application of international environmental law, Frison-Roche, Paris, 1999, p.85.

<sup>945</sup> Sur ce point largement étudié, voir notamment : KISS (A), BEURIER (J-P), Droit international de l'environnement, Pedone, 3<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.436-442 ; DUPUY (P-M), « À propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement » in Les hommes et l'environnement, En hommage à Alexandre Kiss, Éditions Frison Roche, 1998, p.274 ; DUPUY (P-M), « Responsabilité internationale pour manquement à des traités d'environnement et modes de règlement des différends interétatiques » in Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement - Towards strengthening application of international environmental law, Frison-Roche, Paris, pp.121-124.

<sup>946</sup> DUPUY (P-M), « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », RGDIP, N°4, 1997, p.895.

<sup>947</sup> Sentence arbitrale du 11 mars 1941, Fonderie du Trail, États-Unis / Canada, RSA, Vol. III, p.1907.



destinataires constitue un fait illicite engageant la responsabilité internationale de son auteur. Pourtant, en matière environnementale, il existe une sorte de « conspiration de non invocation<sup>948</sup> » de la responsabilité<sup>949</sup>. Les mécanismes sont jugés trop lourds, aléatoires et leurs utilisations politiquement dommageables. Surtout, le caractère de la norme<sup>950</sup> et la détermination des éléments constitutifs du fait illicite<sup>951</sup> ne se prêtent que difficilement à une telle mise en œuvre. Le professeur Dupuy note ainsi que deux mécanismes de substitution sont alors instaurés<sup>952</sup> : le recours au droit international privé et l'ouverture aux victimes transfrontalières d'un accès non discriminatoire aux procédures offertes devant les tribunaux internes placés dans le lieu d'origine de la pollution ainsi que l'organisation de systèmes conventionnels d'assurance. On peut y ajouter l'exigence, maintes fois prônée, de l'approche préventive<sup>953</sup>.

-341- Certains systèmes conventionnels prévoient néanmoins des procédures particulières pour la détermination des responsabilités et développent ainsi « à un degré plus ou moins élaboré des régimes autosuffisants<sup>954</sup> ». Notons que ces règles ne concurrencent en rien l'institution classique de la responsabilité mais s'inscrivent dans un rapport classique droit spécial - droit général. À titre d'exemple, les conventions pour la protection des mers régionales contiennent des clauses générales par lesquelles les Parties s'engagent à négocier des réglementations précises de responsabilité<sup>955</sup>. L'article 12 de la Convention de

---

<sup>948</sup> DUPUY (P-M), « A propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement » in *Les hommes et l'environnement*, En hommage à Alexandre Kiss, Éditions Frison Roche, 1998, p.271.

<sup>949</sup> L'exemple le plus saisissant de cette non utilisation des mécanismes de responsabilité réside dans l'accident de la centrale de Tchernobyl qui n'a fait l'objet d'aucune mise en jeu de responsabilité.

<sup>950</sup> L'imprécision notamment.

<sup>951</sup> Le dommage pouvant être diffus, les sources de pollution difficilement identifiables (notamment dans le cas de la pollution atmosphérique ou par substances radioactives), l'auteur non identifié, l'établissement nécessaire d'un lien de causalité entre le manquement et le dommage s'avère particulièrement difficile.

<sup>952</sup> DUPUY (P-M), « A propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement », in *Les hommes et l'environnement*, En hommage à Alexandre Kiss, Éditions Frison Roche, 1998, p.271.

<sup>953</sup> Le principe de prévention constitue aujourd'hui un principe général de droit international de l'environnement, consacré par les textes (Principe 21 de la Déclaration de Stockholm, Principe 2 de la Déclaration de Rio...) et la jurisprudence (notamment : CIJ, 25 septembre 1997, Gabčíkovo - Nagymaros, AFDI, 1997, pp.286-332, note S. Maljean-Dubois).

<sup>954</sup> DUPUY (P-M), « Responsabilité internationale pour manquement à des traités d'environnement et modes de règlement des différends interétatiques » in *Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement - Towards strengthening application of international environmental law*, Frison-Roche, Paris, 1999, pp.121-124.

<sup>955</sup> Convention d'Helsinki sur la protection de l'environnement marin de la mer Baltique du 22 mars 1974, article 17 ; Convention d'Abidjan du 23 mars 1981 relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, article 15 ; Convention pour la protection de l'environnement marin et des zones côtières du Pacifique du Sud-est adoptée à Lima le 12 novembre 1981, article 11 ; Convention pour la conservation du milieu marin de la mer

Barcelone de 1976 prévoit ainsi que « les Parties contractantes s'engagent à coopérer aussitôt que possible pour élaborer et adopter des procédures appropriées concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin en violation des dispositions de la présente Convention et des protocoles applicables ». L'article 16 de la Convention amendée est plus large en ce sens qu'il ne s'attache plus uniquement à une responsabilité et une réparation pour « violation des dispositions » de la Convention ou de ses protocoles mais se rapporte plus généralement aux « dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée ». Toute pollution pourrait donc faire l'objet d'une mise en jeu de la responsabilité et non plus seulement celle liée à une infraction aux dispositions de la Convention et de ses protocoles. Observons - mais sommes-nous réellement surpris ? - que, dans ses deux versions, la Convention ne fixe aucun délai quant à l'élaboration de telles règles.

-342- Depuis 1976, les États méditerranéens se sont donc engagés à négocier des « règles et procédures<sup>956</sup> » en matière de responsabilité et d'indemnisation. Pourtant dès cette période, certains auteurs se demandaient s'il ne s'agissait pas « d'une clause de style propre à donner bonne conscience aux États et à faire plaisir aux juristes<sup>957</sup> ». Le *statu quo* établi depuis lors confirme cette remarque (2).

---

Rouge et du Golfe d'Aden, signée à Djedda le 14 février 1982, article XIII ; Convention de Carthagène du 24 mars 1983 pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, article 14 ; Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique orientale adoptée à Nairobi le 21 juin 1985, article 15 ; Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique sud de 1986, article 20 ; Convention pour la coopération en matière de protection et de développement durable de l'environnement marin et côtier du Pacifique Nord-Est, article 13...

<sup>956</sup> Article 16 de la Convention de Barcelone amendée.

<sup>957</sup> KISS (A), « La Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution », RJE, 1977, N°2, p.154.

## **-2- L'improbabilité d'un protocole méditerranéen spécifiquement consacré à la responsabilité et la réparation.**

-343- Les difficultés liées à la mise en œuvre du principe de responsabilité en droit international de l'environnement sont apparues très rapidement. Ainsi, dès les années 1960, certains auteurs formulent l'idée d'un principe général de responsabilité objective pour dommages à l'environnement<sup>958</sup>. En 1972, la Déclaration de Stockholm incite à l'élaboration de règles spécifiques : « les États doivent coopérer pour développer encore le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques que les activités menées dans les limites de la juridiction de ces États ou sous leur contrôle causent à des régions situées au-delà des limites de leur juridiction<sup>959</sup> ». Le principe 13 de la Déclaration de Rio formule le même vœu : les États « doivent (...) coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ». Les dommages considérés sont alors non seulement ceux concernant les personnes et les biens mais également, indépendamment, l'environnement en général<sup>960</sup>. Au-delà de ces instruments déclaratifs, certains traités universels invitent à l'institution de mécanismes particuliers de mise en jeu de la responsabilité. Ainsi, en matière de protection des océans, l'article 235-3 de la CNUDM dispose : « en vue d'assurer une indemnisation rapide et adéquate de tous dommages résultant de la pollution du milieu marin, les États coopèrent pour assurer l'application et le développement du droit international de la responsabilité en ce qui concerne l'évaluation et l'indemnisation des dommages et le règlement des différends en la matière (...) ». De même, l'article 14-2 de la CDB prévoit que « la Conférence des Parties examine (...) la question de la responsabilité

---

<sup>958</sup> GOLDIE (LF), « Liability for damage and the progressive development of International law », ICLQ, 1965, pp.1189 ; JENKS (W), « Liability for hazardous activities », RCADI, 1966, T.117, pp.102-200. La Commission du droit international des Nations Unies avait même été chargée de définir un tel régime.

<sup>959</sup> Principe 22.

<sup>960</sup> Soit le dommage écologique entendu comme « le dommage causé directement au milieu pris en tant que tel, indépendamment de ses répercussions sur les personnes et les biens » : KISS (A), BEURIER (J-P), Droit international de l'environnement, Pedone, 3<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.427-466 ; PRIEUR (M), « La responsabilité environnementale en droit communautaire », REDE, 2/2004, pp.129-141 ; PRIEUR (M), Droit de l'environnement, Précis Dalloz, 5<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.915-944 ; Société française pour le droit de l'environnement, Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé, Actes du colloque organisé les 21 et 22 mars 1991 à la faculté de droit, d'économie et de gestion de Nice, Sophia Antipolis, Économica, 1992, 254p.

et de la réparation, y compris la remise en état et l'indemnisation pour dommages causés à la diversité biologique (...) ».

-344- Quelques conventions internationales sectorielles prévoient des mécanismes particuliers, fondés le plus souvent sur une responsabilité objective canalisée sur l'exploitant d'une activité dangereuse : c'est le cas notamment de la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire<sup>961</sup>, de la Convention de Vienne du 21 mai 1963 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie<sup>962</sup>, de la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures<sup>963</sup>, de la Convention de Bruxelles du 17 décembre 1971 relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime des matières nucléaires, de la Convention de Bamako sur les déchets dangereux<sup>964</sup>, de la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, adoptée à Lugano le 21 juin 1993 dans le cadre du Conseil de l'Europe et du protocole à la Convention de Bâle relatif à la responsabilité et l'indemnisation des dommages résultant de mouvements transfrontaliers et de l'élimination de déchets dangereux<sup>965</sup>.

-345- En 1976, l'intégration d'un article 12 consacré à la détermination de règles de responsabilité et de réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin méditerranéen suscite de vives critiques de la part des délégations marocaine et tunisienne. Ces dernières s'opposent alors à l'imprécision d'une telle disposition renvoyant à des négociations ultérieures et souhaitent l'adoption immédiate d'un protocole additionnel établissant un système de responsabilité objective, orienté autour d'un fonds de garantie pour la Méditerranée. Devant la réticence des autres États, un compromis est trouvé autour de la constitution d'un comité d'experts chargé d'étudier la question. Une première étude est ainsi publiée en 1979<sup>966</sup> mais le projet reste lettre morte. Plus tard, lors de la neuvième réunion ordinaire de 1995, les Parties contractantes prient le Secrétariat de convoquer une

---

<sup>961</sup> Article 3.

<sup>962</sup> Article 4.

<sup>963</sup> Article 3.

<sup>964</sup> Convention sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique, adoptée le 30 janvier 1991 à Bamako, article 4 alinéa 3.

<sup>965</sup> Article 4.

<sup>966</sup> PAM/PNUE, Étude concernant le fonds interétatique de garantie pour la zone de la mer Méditerranée et la question de la responsabilité des dommages résultants de la pollution du milieu marin, UNEP/IG.14/INF, Athènes, 1979.

réunion d'experts juridiques et techniques afin d'analyser un projet de procédures concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin<sup>967</sup>. L'objectif est alors de formuler des recommandations concernant la mise en oeuvre de l'article 16 de la Convention de Barcelone de 1995. Au cours des deux réunions d'experts organisées en 1997<sup>968</sup> et 2003<sup>969</sup>, plusieurs orientations sont envisagées.

-346- En matière de dommage, la volonté est celle de réparer non seulement les dommages occasionnés aux biens et aux personnes, mais également ceux consistant en une altération du milieu marin et côtier de la Méditerranée<sup>970</sup>. Il est également envisagé que le régime de responsabilité ne s'applique qu'aux activités dangereuses<sup>971</sup>; une liste précise de ces activités devrait alors être formulée en se référant aux différents protocoles additionnels adoptés. Les experts s'accordent également sur le fait que le régime de responsabilité de l'exploitant devrait reposer sur une responsabilité objective<sup>972</sup>; la responsabilité de celui-ci pourrait être mise en jeu sans qu'il soit nécessaire de démontrer une faute. Certains notent qu'il s'agit là d'un régime rigoureux, approprié à la vulnérabilité de la Méditerranée dans la mesure où il prévoit des exonérations de responsabilité étroitement circonscrites<sup>973</sup>. Ainsi, conformément à l'article 4-3b de la Convention de Barcelone, le régime de responsabilité devrait être fondé sur le principe pollueur - payeur. Toutefois, l'application de ce principe risquerait d'être privé d'effet dans l'hypothèse où le pollueur ne pourrait supporter intégralement le coût du dommage. Dans une telle situation, deux solutions sont alors envisageables.

---

<sup>967</sup> PNUE/PAM, Rapport de la neuvième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Barcelone, 5-8 juin 1995, UNEP(OCA)/MED IG.5/16, Athènes 1995, Annexe XIII, recommandation A(ii).

<sup>968</sup> PNUE/PAM, Rapport de la première réunion d'experts juridiques et techniques désignés par les gouvernements sur l'élaboration d'une procédure appropriée concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée, Brijuni, Croatie, 23-25 septembre 1997, UNEP(OCA)/MED WG.117/4, Athènes, 1997, 36p.

<sup>969</sup> PNUE/PAM, Rapport de la deuxième réunion d'experts juridiques sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages résultants de la pollution du milieu marin dans la région méditerranéenne, Athènes, Grèce, 21 avril 2003, UNEP(DEC)/MED WG.230/2, Athènes, 2003, 12p.

<sup>970</sup> Rapport de la première réunion d'experts juridiques et techniques désignés par les gouvernements sur l'élaboration d'une procédure appropriée concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée, Brijuni, Croatie, 23-25 septembre 1997, Point 26.

<sup>971</sup> Ibidem, Point 21.

<sup>972</sup> Ibidem, Point 32.

<sup>973</sup> Ibidem, Annexe II, 3.1.

-347- La première réside dans une responsabilité résiduelle de l'État, élément qui constitue une dérogation au régime de responsabilité de droit commun selon lequel la responsabilité de l'État ne peut se substituer à celle des exploitants privés. Certains experts soulignent néanmoins que l'État est en définitive responsable des événements résultant d'activités relevant de sa juridiction et que l'affirmation de sa responsabilité résiduelle renforcerait l'efficacité et la crédibilité du système régional<sup>974</sup>. Pour d'autres, une telle responsabilité résiduelle pourrait inciter l'exploitant à adopter un comportement plus laxiste, sachant que l'État pourrait également être poursuivi en complément<sup>975</sup>. L'autre solution envisageable est la constitution d'un fonds interétatique qui couvrirait le solde du coût des mesures d'indemnisation et de réparation. La création d'un tel fonds permettrait ainsi de remédier à une éventuelle impossibilité de l'exploitant privé de supporter l'intégralité du coût des mesures d'indemnisation et de réparation qu'exige le dommage qu'il a causé<sup>976</sup>. Certaines délégations ont néanmoins exprimé des réserves quant à une telle orientation<sup>977</sup>.

-348- Malgré l'avancée des travaux, de nombreux points de désaccord subsistent. L'opportunité de créer un fonds méditerranéen, la question de la responsabilité résiduelle des États et celle des limitations de responsabilité de l'exploitant constituent les points d'achoppement les plus importants. De même, il convient de prendre garde à ne pas faire double emploi avec les dispositions d'autres conventions et à ne pas provoquer de chevauchements ni de conflits entre les régimes spécifiques de responsabilité déjà établis. Le problème se pose d'autant plus depuis l'adoption d'une directive communautaire couvrant certains éléments de la question<sup>978</sup>. La dernière réunion des Parties contractantes

---

<sup>974</sup> C'est en partie, sous certaines conditions, le système qui prévaut aujourd'hui en droit communautaire à travers la Directive N°2004-35 du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JOCE L-143 du 30 avril 2004.

<sup>975</sup> Rapport de la première réunion d'experts juridiques et techniques désignés par les gouvernements sur l'élaboration d'une procédure appropriée concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée, Brijuni, Croatie, 23-25 septembre 1997, Points 40-41.

<sup>976</sup> Ibidem, Annexe II, V, 3a. C'est le modèle des Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL).

<sup>977</sup> Ibidem, Point 42.

<sup>978</sup> Directive N°2004-35 du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JOCE L-143 du 30 avril 2004. Sur ce texte, voir notamment : ALBERTON (M), « Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità: riflessioni sui recenti sviluppi del diritto europeo », RGA, 5/2006, pp.605-634 ; KROMAREK (P), JACQUEAU (M), « Réflexions autour de la transposition de la directive environnementale en droit français », Environnement, Novembre 2004, pp.7-12 ; POZZO (B), « La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno », RGA, 1/2006, pp.1-18 ; PRIEUR (M), « La responsabilité environnementale en droit communautaire », REDE, 2/2004, pp.129-141 ; THIEFFRY (P), « La directive sur la responsabilité environnementale enfin adoptée », LPA, 21 mai 2004, pp.5-8 ; VAN LANG (A), « La

prévoyant la poursuite de la réflexion<sup>979</sup>, un nouveau séminaire a donc réuni en mars 2006 experts juridiques et techniques<sup>980</sup>. Il semble pourtant peu probable que les négociations aboutissent à un véritable projet de protocole tant la question paraît complexe et le compromis introuvable.

-349- Toutefois, l'absence de dispositions spécifiques n'empêche pas la mise en œuvre des mécanismes classiques de la responsabilité. Le système demeure et peut à tout moment être mis en œuvre. Si un droit spécial existe, le droit général « garde vocation à s'appliquer à chacun des différents régimes dans la mesure des lacunes, des disparités ou des contradictions qu'ils connaissent<sup>981</sup> ». Par ailleurs, il reste que l'application effective des dispositions juridiques adoptées constitue la meilleure garantie contre la pollution du milieu. C'est là, selon nous, l'axe prioritaire vers lequel le système régional devrait aujourd'hui évoluer. « La dernière décennie a été marquée par la constatation d'un nouvel objectif à atteindre dépassant l'adoption seule des conventions internationales pour concrétiser leur application<sup>982</sup> » : cet objectif doit impérieusement être poursuivi par le système régional méditerranéen.

-350- Si l'absence d'un véritable mécanisme de responsabilité est criant en Méditerranée, les récents développements de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) en matière de droit régional méditerranéen font par ailleurs apparaître une véritable brèche en matière d'application du droit et de mise en jeu de la responsabilité, laissant craindre une fracture à l'intérieur même du cadre régional (B).

---

directive responsabilité environnementale et le droit administratif : influences prévisibles et paradoxales », DA, Juillet 2005, pp.7-12.

<sup>979</sup> PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, Annexe III, Recommandations pour 2006-2007, I.A.1.3 Responsabilité et réparation des dommages.

<sup>980</sup> UNEP/MAP, Summary of previous work on liability and compensation within the framework of UNEP/MAP - Findings, recommendations and next steps, First meeting of the open-ended working group of legal and technical experts to propose appropriate rules and procedures for the determination of liability and compensation for damage resulting from pollution of the marine environment in the Mediterranean sea area, Loutraki, Greece, 7-8 March 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.285/3, Athens, 2006, 11p.

<sup>981</sup> DUPUY (P-M), « Responsabilité internationale pour manquement à des traités d'environnement et modes de règlement des différends interétatiques » in Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement - Towards strengthening application of international environmental law, Frison-Roche, Paris, 1999, pp.121-124.

<sup>982</sup> Ibidem, p.121.

## **-B- La communautarisation du droit régional méditerranéen : l'émergence d'une fracture à l'intérieur du cadre régional.**

-351- La Communauté européenne et les États membres ont, en matière environnementale, une compétence mixte. Les accords conclus par la Communauté font donc partie du droit communautaire : on parle de communautarisation du droit qui tombe alors sous la compétence de la CJCE. Or, la jurisprudence récente de la Cour laisse apparaître une importante fracture à l'intérieur du cadre méditerranéen. En effet, la communautarisation du droit régional emporte des conséquences importantes, non soupçonnées jusqu'alors : le citoyen européen devient garant de l'application du droit régional (A) et il semble que l'on se dirige alors vers une responsabilité étatique à deux vitesses (2).

### **-1- Le citoyen européen, garant de l'application du droit régional.**

-352- D'une superficie de quinze mille hectares, l'étang de Berre constitue l'une des plus grandes étendues d'eau salée d'Europe occidentale, en communication avec la mer Méditerranée par le biais d'un canal. Autrefois d'une grande richesse écologique<sup>983</sup>, les eaux de l'étang ont connu une forte dégradation de leur qualité due aux multiples activités humaines environnantes<sup>984</sup> dont la centrale hydroélectrique de Saint-Chamas qui déverse une forte quantité d'eau douce et de limons<sup>985</sup>. Constitués en syndicat professionnel de coordination, les pêcheurs de l'étang de Berre ont entrepris une double démarche : l'une par voie de référé engagée devant le juge national, l'autre au moyen d'une plainte contre le gouvernement français déposée devant la Commission des Communautés européennes. Dans ces deux cas, il est reproché à l'exploitant de la centrale et à l'État français d'avoir méconnu certaines dispositions de la Convention de Barcelone et particulièrement du protocole d'Athènes de 1980 relatif à la lutte contre la pollution d'origine tellurique<sup>986</sup> auquel la Communauté est partie<sup>987</sup>.

---

<sup>983</sup> VICENTE (N), « À la reconquête d'un espace dégradé », Océanorama, N°32, décembre 2002, pp.12-21.

<sup>984</sup> L'étang est ainsi fortement exposé à la pollution industrielle (industrie chimique, pétrolière, énergie hydraulique), domestique (en 2003, seul 50% des stations d'épuration répondaient aux normes communautaires) et agricole : HERVE-FOURNEREAU (N), « Droit communautaire. Cour de justice des Communautés européennes, Affaires C-213/03 et C-239/03 », RJE 2/2005, p.187.

<sup>985</sup> L'arrivée d'eau douce à hauteur de 2 à 2,3 milliards de mètres cubes par an fait varier la salinité de la lagune entre 2,5g/l et 10 g/l, perturbant ainsi l'écologie de l'écosystème.

<sup>986</sup> En effet, dans ses versions originelle (article 3-c) et amendée (article 3-d), le protocole précise s'appliquer aux « étangs salés communiquant avec la mer » et donc, notamment, à l'étang de Berre.

<sup>987</sup> Décision N°83/101/CEE du Conseil du 28 février 1983 concernant la conclusion du Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, JOCE L-67, 12 mars 1983, pp.1-2.



-353- Le 1<sup>er</sup> septembre 1999, le syndicat saisit le juge du référé judiciaire pour voie de fait, afin de faire ordonner l'arrêt de la centrale. Les pêcheurs dénoncent alors les déversements d'eau douce, concluant à une violation du protocole d'Athènes de 1980. Tout en reconnaissant l'existence d'un trouble causé par les turbines, le juge judiciaire considère, par une ordonnance du 25 octobre 1999, que « s'agissant de l'application du droit communautaire, spécialement les Conventions de Barcelone et le protocole d'Athènes (...), la question de leur effet direct sur les justiciables pose des contestations qui ne sont pas de la compétence des juges du fond ». Dès lors, cette question « pose de trop sérieuses contestations pour que le juge des référés puisse intervenir et mette un terme à trois décennies d'exploitation ». Déboutée par la Cour d'appel d'Aix-en-Provence<sup>988</sup>, la coordination des pêcheurs se pourvoit en cassation, invoquant notamment la violation par Électricité de France (EDF) de l'article 6§3 du protocole d'Athènes dont l'application aurait été écartée à tort par la Cour d'appel. La Cour de cassation, considérant que le litige pose une question d'interprétation d'un acte mixte auquel la Communauté est partie, décide alors de surseoir à statuer et de poser une question préjudicielle à la CJCE<sup>989</sup>, comme le permet l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne. Les questions auxquelles répondra la CJCE en juillet 2004<sup>990</sup> sont ainsi libellées :

---

La Communauté est également partie à la version amendée du protocole qui n'est toujours pas entrée en vigueur : Décision 1999/801/CE du Conseil, du 22 octobre 1999, relative à l'acceptation des amendements au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, JOCE L-322 du 14 décembre 1999, pp.18-31.

<sup>988</sup> CA, Aix en Provence, 21 septembre 2000. La Cour d'appel considère alors qu'Électricité de France dispose de toutes les autorisations nécessaires et que le Protocole ne peut être invoqué, les mesures d'application n'ayant pas été adoptées par l'État français : MALJEAN-DUBOIS (S), TRUILHE-MARENGO (E), « Le conflit entre les pêcheurs de l'étang de Berre et EDF », Droit de l'environnement, N°131, Septembre 2005, p.186.

<sup>989</sup> Cass. Civ. 1, 6 mai 2003.

<sup>990</sup> CJCE, 15 juillet 2004, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région et Électricité de France (EDF), Affaire C-213/03, Rec. 2004, p.1. Voir notamment : BENOIT (L), « Affaire de la pollution de l'étang de Berre : la France et l'EDF mis en cause par la Cour de justice des communautés européennes », Environnement, Janvier 2005, pp.17-20 ; GRATANI (A), « La tutela del mar Mediterraneo : quando le norme internazionali (Convenzione di Barcellona e annessi protocolli) hanno efficacia diretta all'interno dell'ordinamento comunitario », RGA, 6/2004, pp.872-876 ; MEISSE (E), « Invocabilité des accords externes », Europe, N°10, 2004, p.14.

- « L'article 6§3 du Protocole d'Athènes du 17 mai 1980 relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, devenu l'article 6§1 dans la version révisée, doit-il être considéré comme possédant un effet direct de telle sorte que toute personne intéressée peut l'invoquer devant les juridictions nationales à l'appui d'un recours visant à faire cesser des rejets d'eau qui n'ont pas été autorisés selon la procédure et les critères qu'il prévoit ? ».
- « La même disposition doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle interdit à quiconque de déverser dans un étang salé des substances qui, tout en étant non toxiques, ont un effet défavorable sur la teneur en oxygène du milieu marin, sans avoir obtenu une autorisation délivrée par les autorités compétentes des États membres, en prenant en compte les dispositions du Protocole précitées et de son annexe III C ? ».

-354- Aux termes de l'article 6§3 du protocole d'Athènes, « les rejets sont strictement subordonnés à la délivrance par les autorités nationales compétentes d'une autorisation tenant compte des dispositions de l'annexe III » qui définit les facteurs à prendre en considération pour la délivrance de ces rejets. Rappelant ses positions antérieures<sup>991</sup>, la CJCE affirme qu'« une disposition conclue par la Communauté avec des pays tiers doit être considérée comme étant d'application directe, lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur<sup>992</sup> ». En l'espèce, selon la Cour, l'article 6§3 « consacre dans des termes clairs, précis et inconditionnels, l'obligation pour les États membres de subordonner les rejets de substances énumérées à l'annexe II du même protocole à la délivrance, par les autorités nationales, d'une autorisation tenant dûment compte des dispositions de son annexe III<sup>993</sup> ». Cette constatation est en outre corroborée par l'objet et la nature du protocole dont l'article premier exige des États qu'ils prennent « toutes mesures appropriées » pour

---

<sup>991</sup> Notamment : CJCE, 30 septembre 1987, Demirel, Affaire C-12/86, Rec. 1987, p.3719, point 14 ; CJCE, 8 mai 2003, Wahlergruppe Gemeinsam, Affaire C-171/01, Rec. 2003, p.4301, point 54.

<sup>992</sup> Point 39.

<sup>993</sup> Point 41.

prévenir, réduire, combattre et éliminer la pollution tellurique<sup>994</sup>. L'effet direct des dispositions de l'article 6§3 du protocole est donc établi par la Cour.

-355- Parmi les substances mentionnées à l'annexe II et pour lesquelles une autorisation préalable de rejet est nécessaire figurent « les substances exerçant une influence défavorable soit directement soit indirectement sur la teneur en oxygène du milieu marin, spécialement celles qui peuvent être à l'origine de phénomènes d'eutrophisation<sup>995</sup> » ainsi que « les substances qui, bien que non toxiques par nature, peuvent devenir nocives pour le milieu marin ou peuvent gêner toute utilisation légitime de la mer en raison des quantités rejetées<sup>996</sup> ». La Cour considère donc que l'article 6§3 du protocole interdit le déversement, sans autorisation, de substances telles que l'eau qui, bien que non nocives par nature, ont un effet défavorable sur la teneur du milieu marin<sup>997</sup>.

-356- Par ailleurs, considérant qu'il n'est pas impossible que la version amendée du protocole soit en vigueur au moment où les juridictions françaises auront de nouveau à statuer, la CJCE prend également en considération le protocole révisé - et particulièrement son article 6§1 - aux fins des réponses apportées aux questions préjudicielles. Dans les deux hypothèses, la conclusion de la Cour est la même que pour la version originelle du protocole<sup>998</sup>. La Cour préjuge ainsi de l'effet direct d'une disposition juridique, ratifiée par la Communauté mais non entrée en vigueur<sup>999</sup>.

-357- Prenant en compte les réponses apportées par la CJCE, la Cour de cassation estime, par un arrêt de mars 2005, que la Cour d'appel a commis une erreur en n'appliquant pas les dispositions de la Convention de Barcelone et de son protocole d'Athènes. Pour ces motifs, elle renvoie l'affaire devant la Cour d'appel de Lyon qui devra statuer sur la demande de fermeture de la centrale pour mise en conformité.

---

<sup>994</sup> Points 43-45.

<sup>995</sup> Protocole, Annexe II, point 11.

<sup>996</sup> Ibidem, point 13.

<sup>997</sup> Point 53.

<sup>998</sup> Points 46 et 52.

<sup>999</sup> Décision N°1999/801/CE du Conseil du 22 octobre 1999 relative à l'acceptation des amendements au protocole relatif à la protection de la Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique (convention de Barcelone), JOCE L-322 du 14 décembre 1999, p.18.

-358- La position de la CJCE permet donc d'affirmer que tout citoyen européen peut se prévaloir devant les juridictions étatiques d'une disposition de droit régional méditerranéen, comportant une obligation claire, précise et non subordonnée à l'intervention d'aucun acte ultérieur, dès lors qu'elle a été approuvée par la Communauté. Il s'agit là d'une opportunité intéressante lorsque l'on connaît les réticences des juges nationaux, et notamment des juges français<sup>1000</sup>, à appliquer directement le droit international.

-359- Ce moyen tiré de l'approbation d'un traité international par la Communauté a déjà été soulevé devant les juridictions administratives françaises et retenu comme pouvant faire appliquer une disposition de droit régional méditerranéen. En l'espèce, il s'agissait d'apprécier si une course de navires *off shore* pouvait être organisée dans une zone reconnue comme étant le lieu de reproduction et de repos de cétacés. Le protocole Aires marines protégées et diversité biologique n'étant pas encore publié au journal officiel, le tribunal administratif de Nice a néanmoins considéré que l'approbation du texte par la Communauté suffisait à le rendre applicable<sup>1001</sup>. Visant directement la Convention de Barcelone et le protocole de 1995<sup>1002</sup>, le juge administratif considère alors qu'« en autorisant l'organisation, dans ces conditions, à cet endroit et à cette époque, d'une course d'engins motonautiques dont la vitesse peut atteindre 250 Km/h, le préfet maritime de la Méditerranée a commis une erreur manifeste d'appréciation ». Selon toute vraisemblance, la CA de Lyon devrait donc suivre la position de la CJCE et s'aligner sur celle du TA de Nice<sup>1003</sup>.

---

<sup>1000</sup> L'invocabilité en droit interne des conventions internationales fait en effet difficulté. La jurisprudence considère que de telles conventions, alors même qu'elles sont précises et inconditionnelles, ne créent d'obligation que dans le chef des seuls États : BUSSON (B), « L'annulation d'une course off shore dans un sanctuaire de dauphins », Droit de l'environnement, Juillet Août 2003, p.130. Ce type de position est en tout cas contraire à la conception moniste envisagée par la Constitution de 1958 : DAILLIER (P), PELLET (A), Droit international public, LGDJ, 7<sup>e</sup> Édition, 2002, pp.228-240 ; DUPUY (P-M) (Sous la direction de), Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, Éditions Panthéon Assas, Paris, 2001, 128p ; DUPUY (P-M), Droit international public, Dalloz, 7<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.403-454.

<sup>1001</sup> TA Nice, 6 mai 2003, Associations France nature environnement et autres c/ Préfet maritime de Méditerranée, Req. N°01-4168, 02-2059, 02-2764 : BUSSON (B), « L'annulation d'une course off shore dans un sanctuaire de dauphins », Droit de l'environnement, Juillet Août 2003, pp.128-130.

<sup>1002</sup> L'arrêt du tribunal s'appuie par ailleurs sur l'Accord de 1999 relatif à la création en Méditerranée d'un Sanctuaire pour les mammifères marins dont l'article 9 dispose : « les Parties se concertent en vue de réglementer et, le cas échéant, interdire dans le sanctuaire les compétitions d'engins à moteur rapides ».

<sup>1003</sup> L'arrêt de la CJCE lie en effet le juge national quant à l'interprétation des dispositions communautaires pour la solution du litige principal : CJCE, 3 février 1977, Beneditti c/ Munari, Affaire C-52/76, Rec. 1977, p.163.

-360- L'approbation par la Communauté d'un accord international emporte donc de larges conséquences puisque, sous certaines conditions, toute personne intéressée pourra se prévaloir de certaines de ses dispositions. Contournant les difficultés d'invocabilité du droit international devant les juridictions internes au profit du droit communautaire, le citoyen européen intéressé à la sauvegarde de ses droits<sup>1004</sup> pourra se prévaloir d'une norme régionale approuvée par la Communauté afin de faire appliquer le droit méditerranéen. La solution dégagée en l'espèce, reconnaissant pour la première fois un effet direct à une disposition d'un accord environnemental conclu par la CE, vaut, bien entendu, pour l'ensemble des États membres. Sans contester la pertinence juridique d'une telle solution<sup>1005</sup>, il convient néanmoins de souligner qu'une telle approche dépasse largement les dispositions prévues par le système régional lui-même en cas de non application d'une disposition normative. Deux questions fondamentales restent alors en suspens. En premier lieu, l'on doit se demander jusqu'où peut aller cette possibilité pour le citoyen de se prévaloir du droit régional méditerranéen approuvé par la Communauté. S'agissant de la Convention et de ses protocoles, la question semble aujourd'hui réglée. Toutefois, qu'en est-il, par exemple, des dispositions contenues dans d'autres documents comme la phase II du PAM approuvée en 1995, la future stratégie méditerranéenne de GIZC ou les différentes résolutions adoptées lors des réunions ordinaires des Parties contractantes<sup>1006</sup> ? Surtout, doit-on aujourd'hui considérer que l'UE peut imposer le respect d'un accord international auquel elle est partie et ce, sans qu'il soit nécessaire que l'État membre lui-même l'ait ratifié ou qu'il soit entré en vigueur ?

-361- En accordant la possibilité à tout citoyen d'invoquer certaines dispositions du droit régional communautarisé, la CJCE crée une première fracture à l'intérieur du cadre régional entre les États méditerranéens membres de l'UE et les autres. Ainsi, les premiers pourront-ils se voir opposer certaines dispositions du droit régional par le biais de leurs

---

<sup>1004</sup> CJCE, 5 février 1963, Van Gend en Loos c/ Administratie der Belastingen, Affaire C-26/62, Rec. 1963, p.3.

<sup>1005</sup> En effet, les « décisions » prises en application de l'article 300 du Traité de Rome ont la même portée juridique que les règlements communautaires et s'imposent directement aux États membres : ainsi, « une décision qui impose à l'État une obligation inconditionnelle de faire ou de ne pas faire crée dans le chef des justiciables un droit qu'ils peuvent invoquer en justice » (CJCE, 6 octobre 1970, Franz Grad, Affaire C-9/70, Rec. 1970, p.825). Or, c'est bien par une « décision » du 28 février 1983 que le protocole Tellurique a été approuvé au nom de la Communauté.

<sup>1006</sup> La question ne se pose pas pour la Stratégie méditerranéenne de développement durable adoptée en 2005, les Parties ayant expressément convenu que le document n'était pas contraignant : PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, Point 106.

approbations par la Communauté. Pour les autres, le juge interne restera compétent pour apprécier de l'applicabilité du droit régional et de la possibilité pour le citoyen d'invoquer une de ses dispositions. Une même fracture entre ces deux groupes d'États semble également prendre forme en matière de responsabilité étatique (2).

## **-2- Vers une responsabilité étatique à deux vitesses.**

-362- Suite à la plainte déposée par la coordination des pêcheurs, la Commission a saisi la CJCE<sup>1007</sup> d'un recours en manquement contre le gouvernement français. Il est ainsi reproché à la France d'avoir méconnu les dispositions de la Convention de Barcelone et du protocole d'Athènes du 17 mai 1980 relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique. Ainsi, dans sa requête introduite le 4 juin 2003, la Commission demande à la Cour « de constater que (...) la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, paragraphes 1 et 8 de la Convention, et de l'article 6, paragraphes 1 et 3 du protocole ainsi que de l'article 300, paragraphe 7, CE ». Cette dernière disposition précise en effet que « les accords conclus selon les conditions fixées au présent article lient les institutions de la Communauté et les États membres ».

-363- Dans cette affaire, se pose en premier lieu la question de la compétence de la Cour pour condamner un État en manquement en cas de non-respect des obligations nées d'un accord mixte. Considérant qu'aucune directive communautaire ne régit les rejets d'eau douce et de limons, l'État français estime que les dispositions de la Convention et du protocole ne relèvent pas de la compétence de la Cour. S'appuyant sur la jurisprudence antérieure<sup>1008</sup>, la Cour considère quant à elle que « les accords mixtes conclus par la Communauté, ses États membres et des pays tiers ont le même statut dans l'ordre juridique communautaire que les accords purement communautaires<sup>1009</sup> ». Même si les rejets d'eau douce et de limons en milieu marin n'ont pas encore fait l'objet d'une réglementation, cette matière recouvre un domaine largement couvert par la législation communautaire<sup>1010</sup>. Il

---

<sup>1007</sup> CJCE, 7 octobre 2004, Commission c/ France, Affaire C-239/03, Rec. 2004, p.1 : BENOIT (L), « Affaire de la pollution de l'étang de Berre : la France et l'EDF mis en cause par la Cour de justice des communautés européennes », Environnement, Janvier 2005, pp.17-20.

<sup>1008</sup> CJCE, 30 septembre 1987, Demirel, Affaire C-12/86, Rec. 1987, p.3719 et CJCE, 19 mars 2002, C-13/00, Commission/Irlande, Rec. p. 2943.

<sup>1009</sup> Point 25.

<sup>1010</sup> La protection de l'environnement fait en effet l'objet de l'article 174 du Traité CE.

existe donc un intérêt « à ce que tant la Communauté que ses États membres respectent les engagements souscrits au titre de ces instruments<sup>1011</sup> » et ce, même en l'absence de directive spécifique : pour ces raisons, la Cour se déclare compétente pour en apprécier le respect par un État membre.

-364- Aux termes de l'article 4§1 de la Convention de Barcelone, « les Parties contractantes prennent individuellement ou conjointement toutes mesures appropriées conformes aux dispositions de la présente Convention et des protocoles en vigueur auxquels elles sont parties pour prévenir, réduire et combattre la pollution dans la zone de la mer Méditerranée et pour protéger et améliorer le milieu marin dans cette zone ». L'article 8 ajoute : « les Parties contractantes prennent toutes mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre la pollution de la zone de la mer Méditerranée due aux déversements par les fleuves, les établissements côtiers ou les émissaires, ou émanant de toute autre source située sur le territoire ». En outre, l'article 6§1 du protocole d'Athènes impose aux États de « réduire rigoureusement la pollution d'origine tellurique de la zone du protocole par les substances ou sources énumérées à l'annexe II ». Ainsi, « c'est (...) une obligation particulièrement stricte qui pèse sur les Parties contractantes<sup>1012</sup> » au titre de la Convention et de son protocole. Or, selon la Cour, la France n'a pas respecté l'obligation de réduire de façon rigoureuse le déversement dans l'étang de Berre de substances ayant des effets nuisibles, l'influence néfaste des déversements de la centrale hydroélectrique révélant à elle seule l'insuffisance des mesures prises par les pouvoirs publics français<sup>1013</sup>. Par ailleurs, sur le second grief, il est reproché à la France de n'avoir pas délivré une autorisation de déversement de déchets par la centrale conforme aux dispositions du protocole<sup>1014</sup>.

-365- Ainsi la Cour se reconnaît-elle compétente pour apprécier l'application des dispositions de la Convention de Barcelone et de ses protocoles. Cela signifie donc que la Commission et la CJCE ont un intérêt à veiller au respect des obligations souscrites par les États dans le cadre du droit régional méditerranéen et ce, dès lors que la Communauté en

---

<sup>1011</sup> Point 29.

<sup>1012</sup> Point 50.

<sup>1013</sup> Point 69.

<sup>1014</sup> Point 85. Suite aux arrêts de la CJCE, observons que l'État français a procédé à une modification du cahier des charges de la concession accordée à la centrale de Saint-Chamas (Décret N°2006-1557 du 8 décembre 2006 approuvant l'avenant N°1 au cahier des charges spécial des chutes de Salon et de Saint-Chamas, sur la Durance (départements des Bouches-du-Rhône, de Vaucluse et du Gard), JO N°285 du 9 décembre 2006) et qu'un contrat d'étang est actuellement en cours d'élaboration.

est partie. Par conséquent, il s'agit pour les États méditerranéens membres de l'UE d'une menace importante quant à la mise en jeu de leur responsabilité. Une nouvelle fois, la fracture est évidente puisque cette menace ne pèse pas sur les États méditerranéens non-membres de l'UE. Cette nouvelle perspective devrait incontestablement inciter les autorités étatiques à évaluer davantage les obligations environnementales auxquelles elles s'engagent sur la scène internationale. De la même manière, une telle affaire conduira les États méditerranéens membres de l'UE à prendre les mesures appropriées pour respecter les obligations souscrites dans le cadre régional, et plus largement international. La CJCE devient ainsi garante du respect des accords externes approuvés par la Communauté, des sanctions financières pouvant être prononcées à l'encontre des États défaillants. En l'espèce, si l'on ne peut que se réjouir d'une telle issue, on doit néanmoins regretter le traitement différencié entre les États méditerranéens membres de l'UE et les autres. Ainsi, sur les premiers pèse la menace d'une condamnation par la CJCE ; pour les autres, outre l'improbable mise en œuvre des mécanismes classiques de responsabilité internationale ou l'adoption d'un protocole spécifique, reste, en guise de sanction, la simple formulation d'une recommandation par la réunion des Parties<sup>1015</sup>. On peut dès lors parler de responsabilité à deux vitesses.

-366- En outre, de nouvelles difficultés, moins juridiques que politiques, semblent se dessiner. En effet, un tel bouleversement conduira inéluctablement les États membres de l'UE à repenser l'adoption des textes et à éviter l'inflation normative. Avant de s'engager sur un nouvel instrument juridique, il conviendra d'abord de s'assurer de l'application rigoureuse du droit en vigueur. Or, la dynamique du système régional s'appuie en premier lieu sur des moments symboliquement forts, comme l'adoption de protocoles ou de déclarations politiques. Certains États non-membres de l'UE ont ainsi une perception différente de l'application du droit régional ; pour nombre d'entre eux en effet, l'essentiel réside dans l'avancée constante du dispositif régional, ce qui implique l'adoption régulière d'actes contraignants. Or, les États membres de l'UE, sur lesquels la menace d'une sanction en cas de non application du droit pèse de plus en plus, devraient à l'inverse chercher à freiner le processus de production normative. Ainsi, il s'agira à l'avenir de

---

<sup>1015</sup> Article 27 de la Convention amendée. Reste par ailleurs la possibilité de mettre en œuvre la procédure d'arbitrage prévue par l'Annexe A de la Convention de Barcelone, à condition toutefois que l'inapplication d'une disposition normative soit à l'origine d'un différend entre les Parties.



concilier ces positions divergentes et de maintenir une dynamique régionale, tout en se concentrant sur l'application effective des dispositions déjà adoptées.

-367- Les récentes interventions de la CJCE semblent donc bouleverser les mécanismes d'application du droit régional et de mise en jeu de la responsabilité des États. Il en résulte indéniablement une fracture entre États méditerranéens membres de l'UE et les autres. Deux épées de Damoclès pèsent ainsi aujourd'hui sur les premiers. Une première dans les mains du citoyen européen qui peut aujourd'hui se prévaloir d'une disposition de droit régional approuvée par la Communauté, sous réserve qu'elle réponde à certaines caractéristiques ; une seconde dans les mains de la Commission et de la CJCE dont l'intérêt à veiller au respect des obligations souscrites dans le cadre du système régional est aujourd'hui reconnu.

-368- Ainsi, les mécanismes méditerranéens de contrôle du respect des obligations et de mise en jeu de la responsabilité sont-ils largement à parfaire. En cas de non respect des obligations, le problème posé reste très délicat. La permanence du système régional impose en effet beaucoup de prudence. La mise en jeu de la responsabilité des États pour manquement aux obligations issues du droit régional ne semble pas aujourd'hui envisageable, que ce soit dans le cadre général de la responsabilité internationale ou à travers un hypothétique protocole spécifique. Le prononcé de sanctions pourrait en effet s'avérer contre-productif en décourageant les États à s'engager juridiquement. C'est donc davantage dans un système de contrôle renforcé que l'on peut émettre nos espérances. Ainsi, la prévention de la pollution par l'application effective des obligations reste, selon nous, la démarche la plus satisfaisante. Pour ce faire, l'assistance technique constitue une perspective incontournable qu'il conviendra de rendre effective en vue de l'application du futur protocole méditerranéen relatif à la GIZC (§2).

## **-§2- Une assistance technique indispensable pour la mise en œuvre des obligations juridiques nées du futur protocole.**

-369- L'unité du milieu marin méditerranéen et la conscience collective de sa nécessaire préservation ne suffisent pas toujours à masquer les écarts importants existants à l'intérieur de la communauté méditerranéenne. Ainsi les débats autour de l'adoption du protocole relatif à la GIZC ont-ils fait apparaître une hétérogénéité des cultures juridiques qui constituera un obstacle majeur quant à une application uniforme du futur protocole (A). Le recours à des mécanismes d'assistance s'imposera donc comme la condition essentielle à une mise en œuvre effective de ses dispositions (B).

### **-A- L'hétérogénéité des cultures juridiques méditerranéennes : obstacle à une application uniforme des dispositions juridiques adoptées.**

-370- Le projet de protocole méditerranéen vise à formuler une approche commune de gestion des littoraux, approche qui dépasse les clivages traditionnels inhérents aux droits nationaux méditerranéens. La zone côtière constituant « un patrimoine commun naturel et culturel des peuples de la Méditerranée<sup>1016</sup> », le système juridique régional entend proposer des outils dont l'application systématique devrait permettre une gestion rationnelle de l'espace littoral. Or, l'application du texte, fruit d'un compromis entre vingt-deux Parties, devrait inévitablement laisser aux États une marge de manœuvre que la précision des dispositions juridiques établies ne pourra écarter. L'hétérogénéité des droits internes méditerranéens conduira en effet chaque État à considérer les dispositions du texte au prisme de sa propre culture juridique. Or, sur certaines notions, les différences sont parfois telles qu'elles ne pourront être effacées par la seule adoption du protocole.

-371- L'hétérogénéité des droits et des cultures juridiques dans le bassin apparaît largement à l'étude des réponses formulées par les États méditerranéens au questionnaire proposé à Torregrande - Oristano en juin 2005<sup>1017</sup>. Ainsi, par exemple, si les États européens se réfèrent classiquement à la Convention d'Aarhus pour déterminer les obligations

---

<sup>1016</sup> Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, version 7 mars 2005, préambule.

<sup>1017</sup> Voir supra 293.

fondamentales de participation du public<sup>1018</sup>, le Liban propose quant à lui une définition beaucoup plus restreinte de la notion, considérant qu'elle doit se limiter à la formulation de suggestions et recommandations sans interférence directe sur la prise de décision<sup>1019</sup>. L'Égypte, dont les deux principales lois environnementales ne formulent à aucun moment les exigences de participation du public<sup>1020</sup>, se montre quant à elle très réticente à inclure les ONG parmi les acteurs ayant vocation à intervenir en matière de gestion des zones côtières<sup>1021</sup>.

-372- La participation des entités infra-étatiques au processus de GIZC constitue également un thème sur lequel les différences entre les droits nationaux sont particulièrement importantes. Si la France encourage largement l'initiative locale en la matière<sup>1022</sup>, d'autres États se montrent beaucoup plus réservés, qu'ils l'écartent par principe ou qu'ils éprouvent des difficultés à l'organiser. Ainsi, la Turquie se refuse-t-elle à impliquer les entités locales dans le processus de GIZC, craignant qu'elles ne tombent sous l'influence de groupes d'intérêts<sup>1023</sup>; la protection de l'environnement en général et la planification côtière en particulier restent donc le domaine exclusif des administrations étatiques<sup>1024</sup>. En Tunisie, l'État demeure également « l'unique planificateur de l'action environnementale et de la gestion des zones côtières ainsi que le principal opérateur » de sa mise en œuvre<sup>1025</sup>. Les États dits régionaux, comme l'Espagne ou l'Italie, éprouvent quant à eux des difficultés à envisager la participation des échelons locaux au processus de GIZC, l'essentiel des compétences décentralisées relevant des seules communautés ou collectivités régionales<sup>1026</sup>.

---

<sup>1018</sup> Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

<sup>1019</sup> UNEP/MAP/PAP, Consultative workshop on draft protocol on Integrated management of mediterranean coastal zones, Report, Torregrande - Oristano (Italy), June 24-25 2005, PAP/ICAM-PROT/MR.3, Annexe III, p.20.

<sup>1020</sup> Loi N°102 de 1983 sur la protection de la nature ; Loi N°4 de 1994 sur la protection de l'environnement.

<sup>1021</sup> UNEP/MAP/PAP, Consultative workshop on draft protocol on Integrated management of mediterranean coastal zones, Report, Torregrande - Oristano (Italy), June 24-25 2005, PAP/ICAM-PROT/MR.3, Annexe III, p.14.

<sup>1022</sup> En ce sens, voir infra 688-735.

<sup>1023</sup> UNEP/MAP, Report of the second meetinf of the working group of experts designated by the contracting parties on the draft protocol on integrated coastal zone management (ICZM) in the Mediterranean, Loutraki, Greece, 6-9 September 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.298/4, point 111.

<sup>1024</sup> UNEP/MAP, Coastal area management in Turkey, RAC/PAP, Split, 2005, 70p.

<sup>1025</sup> PNUE/PAM, Gestion des zones côtières en Tunisie, CAR/PAP, Split, 2005, p.40.

<sup>1026</sup> UNEP/MAP, Report of the second meetinf of the working group of experts designated by the contracting parties on the draft protocol on integrated coastal zone management (ICZM) in the Mediterranean, Loutraki, Greece, 6-9 September 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.298/4, point 111.

-373- En outre, les droits et cultures juridiques sont parfois si disparates qu'ils empêchent les États de s'entendre sur le contenu même de certaines notions. Ainsi, à la question portant sur la protection des milieux littoraux par acquisition foncière, l'État libanais répond que le domaine public maritime national est déjà régi par un principe d'utilisation publique<sup>1027</sup> : le Liban ne semble donc pas envisager une intervention foncière au-delà du seul domaine public maritime comme c'est le cas en France et en Tunisie.

-374- Ces exemples démontrent à quel point les États méditerranéens disposent de conceptions juridiques qui leur sont propres et qui rendent particulièrement complexe la formulation d'une approche commune, uniformément envisagée par l'ensemble de la communauté méditerranéenne. Si la négociation permettra très certainement d'aboutir à l'adoption d'un protocole spécifiquement consacré à la GIZC, cela ne signifie pour autant que les dispositions juridiques adoptées seront entendues d'une manière identique. Comme nous l'avons démontré, les cultures juridiques sont parfois à ce point disparates qu'elles empêchent l'émergence d'une vision commune et d'un consensus autour du contenu de certaines notions stratégiques. À cet égard, les considérations relatives à la participation du public et des entités infra-étatiques révèlent parfaitement l'hétérogénéité des conceptions méditerranéennes.

-375- De même, les États méditerranéens ne disposent pas de capacités nationales identiques en vue d'appliquer - et donc de sanctionner - le droit positif. Sur ce point, il n'est pas caricatural d'avancer qu'une frontière existe entre les États méditerranéens membres de l'UE et les autres<sup>1028</sup>. Ainsi, lorsqu'une étude d'impact est prescrite, encore faut-il qu'elle soit menée de manière pertinente et indépendante, ce qui n'est pas nécessairement le cas sur l'ensemble des littoraux méditerranéens<sup>1029</sup>. De même, lorsque le droit accorde une protection particulière à une portion du territoire littoral, il reste à s'assurer que la norme juridique est véritablement appliquée. Trois années se sont ainsi écoulées depuis que le Lac de Réghaï, zone humide côtière proche d'Alger (Algérie), a été

---

<sup>1027</sup> UNEP/MAP/PAP, Consultative workshop on draft protocol on Integrated management of mediterranean coastal zones, Report, Torregrande - Oristano (Italy), June 24-25 2005, PAP/ICAM-PROT/MR.3, Annexe III, p.20.

<sup>1028</sup> Cela est dû, notamment, à la menace permanente de la CJCE qui contraint les États membres à organiser des mécanismes d'application systématique des dispositions juridiques adoptées.

<sup>1029</sup> CHOURA (M), « Protection du littoral d'Aghir à Djerba au Sud tunisien contre l'érosion marine » in La gestion intégrée des zones côtières : problèmes et perspectives, Workshop international organisé par l'Institut des sciences de la mer et de l'aménagement du littoral (ISMAL), Alger (Algérie), 11-13 décembre 2006, non publié.

inscrit sur la Liste des zones humides d'importance internationale de la Convention de Ramsar ; depuis cette date, l'État algérien n'a toujours pas établi, conformément à l'article 3 de la dite Convention, les dispositions juridiques propres à assurer la conservation et l'utilisation rationnelle de cet écosystème de plus en plus fragilisé par les pressions anthropiques. De même, si le Maroc dispose d'une norme encadrant l'extraction de sable et graviers sur le domaine public maritime, son application pose nombre de difficultés : on recense ainsi cent soixante-huit points de prélèvements lorsque deux seulement sont autorisés<sup>1030</sup>. L'adoption du protocole relatif à la GIZC ne saurait donc suffire à imposer une vision commune de l'ensemble des notions juridiques établies de même qu'il ne préjuge en rien de son application effective. Seule l'assistance technique pourra donc permettre une uniformisation progressive des droits méditerranéens consacrés au milieu littoral (B).

**-B- Le recours à l'assistance technique : garantie d'une application effective des dispositions juridiques adoptées.**

-376- La coopération internationale est un principe fondateur et fondamental du droit international de l'environnement dont l'application s'étend aujourd'hui plus largement à un procédé d'assistance aux États dans la mise en œuvre des obligations souscrites au niveau international. Le système régional méditerranéen n'échappe pas à ce phénomène dont la mise en œuvre constitue un enjeu majeur dans le cadre du futur protocole méditerranéen relatif à la GIZC.

-377- Le droit international de l'environnement a d'abord émergé à partir de l'obligation faite aux États de ne pas porter atteinte à l'intégrité du milieu naturel des autres États. Positivement, cette obligation doit s'entendre comme une obligation générale de coopération pour la défense de l'environnement. La sentence arbitrale du 11 mars 1941 rendue dans l'affaire de la Fonderie du Trail est à l'origine de la formulation de ce principe qui deviendra l'épicentre des conventions universelles élaborées dans les décennies

---

<sup>1030</sup> MENIOUI (P), « Le littoral marocain, entre la dégradation d'un patrimoine et le besoin d'une gestion intégrée de ses ressources » in La gestion intégrée des zones côtières : problèmes et perspectives, Workshop international organisé par l'Institut des sciences de la mer et de l'aménagement du littoral (ISMAL), Alger (Algérie), 11-13 décembre 2006, non publié.

suivantes<sup>1031</sup>. Ainsi, le principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972 reprend-il la jurisprudence du tribunal arbitral et dispose que les États « ont le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ». Le principe 24, quant à lui, encourage plus largement la coopération internationale « par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés ». La coopération inter-étatique est une nouvelle fois largement encouragée par la Déclaration de Rio qui y voit la condition essentielle à une réalisation des objectifs poursuivis. Le texte s'achève ainsi par l'exigence d'une action internationale concertée, son principe 27 disposant : « les États et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international de façon à réaliser un développement durable ». Même si elles n'ont pas force juridique contraignante, ces déclarations de portée universelle ont permis d'ancrer l'exigence de coopération dans le droit international de l'environnement au point qu'elle en constitue aujourd'hui un des principes fondamental. Les États coopèrent ainsi dans tous les domaines du droit de l'environnement et, notamment, pour la défense du milieu marin. Ainsi, la CNUDM de 1982 établit-elle en son article 197 une obligation générale de coopération en vue de « protéger et préserver le milieu marin ». Ses articles 198, 199 et 200 prévoient par ailleurs une exigence de coopération en cas de situation critique causée par une pollution ainsi qu'en matière de recherche scientifique et d'échange d'informations.

---

<sup>1031</sup> Sentence arbitrale du 11 mars 1941, Fonderie du Trail, États-Unis / Canada, RSA, Vol. III, p.1907. Une fonderie de zinc et de plomb est créée en 1896 au Canada à une dizaine de kilomètres du territoire des États-Unis. Les agriculteurs américains subissent dès cette période un grand nombre de préjudices en relation avec les émissions de soufre provenant de la fonderie. Les tentatives infructueuses de résolution du conflit décidèrent les gouvernements canadien et américain à porter le litige devant un arbitre ; un accord en ce sens fut signé le 15 avril 1935. La sentence du tribunal arbitral du 11 mars 1941 pose quelques-uns des principes fondamentaux du droit de l'environnement contemporain. Outre les questions concernant les indemnités dues par le Canada pour dommages causés aux terres, la sentence dégage deux principes. Elle reconnaît d'une part la responsabilité de l'État dont les actes de pollution ayant leurs origines sur son propre territoire causent un dommage sur le territoire d'un autre État. Ainsi, même si l'État exerce sa souveraineté absolue sur l'ensemble de son territoire, ses activités ne doivent pas causer de dommages écologiques aux États qui lui sont frontaliers : la règle de droit international établissant la responsabilité de l'État en cas de pollution transfrontalière est ainsi dégagée. D'autre part, le tribunal exhorte les deux États à s'engager vers un règlement commun du problème : l'obligation de coopération entre États est donc formulée.

-378- Le système méditerranéen constitue le fruit de cette coopération internationale par le recours à une approche régionale, largement encouragée par la CNUDM<sup>1032</sup>. La Convention de Barcelone elle-même, dans ses versions originelle et amendée, formule ce principe de coopération en prévoyant un échange de données et de renseignements d'ordre scientifique<sup>1033</sup> ainsi que le transfert de technologies<sup>1034</sup>. La Convention organise par ailleurs un système d'assistance dans la mise en œuvre des obligations juridiques adoptées. Les articles 11-3 de la Convention originelle et 13-3 de la Convention amendée engagent ainsi les Parties contractantes à « coopérer pour fournir une assistance technique et d'autres formes possibles d'assistance dans les domaines en rapport avec la pollution du milieu marin, en accordant la priorité aux besoins spéciaux des pays en voie de développement de la région méditerranéenne ». Une telle disposition encourage les États méditerranéens à coopérer en vue de l'application effective des dispositions juridiques relatives à la lutte contre la pollution du milieu marin. De même, l'article 14 de la Convention amendée prévoit expressément que le « Secrétariat peut, à la demande d'une Partie contractante, aider ladite Partie à élaborer des lois et règlements en matière d'environnement conformément à la Convention et aux Protocoles ». Cette disposition, ajoutée lors de la révision de 1995, témoigne du nouvel enjeu que doit aujourd'hui affronter le système régional : l'application effective des dispositions juridiques adoptées. Pour ce faire, l'assistance constitue non seulement un substitut à la responsabilité des États mais également un domaine de mieux en mieux organisé par le système régional lui-même.

-379- L'assistance aux États dans l'application du futur protocole méditerranéen relatif à la GIZC présente un triple enjeu. En premier lieu, il s'agit, classiquement, de permettre aux Parties d'instituer un cadre juridique et institutionnel propice à la mise en œuvre de la GIZC et qui réponde pour ce faire aux exigences établies par le protocole. Au-delà de cette

---

<sup>1032</sup> Comme le déclarait le délégué Amado lors de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, « il n'y a pas une mer mais des mers, leurs caractéristiques sont telles qu'on peut les étudier séparément ». La CNUDM encourage donc l'adoption d'accords régionaux afin de protéger un espace marin particulier, notamment dans le cas des mers fermées ou semi fermées. Comme le souligne l'article 123 de la Convention, l'originalité géographique de ces mers doit ainsi conduire à une étroite collaboration entre États riverains : « Les États riverains d'une mer fermée ou semi fermée devraient coopérer entre eux dans l'exercice des droits et l'exécution des obligations qui sont les leurs en vertu de la Convention. A cette fin, ils s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire d'une organisation régionale appropriée, de : a) coordonner la gestion, la conservation, l'exploration et l'exploitation des ressources biologiques de la mer ; b) coordonner l'exercice de leurs droits et l'exécution de leurs obligations concernant la protection et la préservation du milieu marin ; c) coordonner leurs politiques de recherche scientifique et entreprendre, s'il y a lieu, des programmes communs de recherche scientifique dans la zone considérée ; d) inviter, le cas échéant, d'autres États ou organisations internationales concernés à coopérer avec eux à l'application du présent article ».

<sup>1033</sup> Article 11-1 de la Convention originelle et 13-1 de la Convention amendée.

<sup>1034</sup> Article 13-2 de la Convention amendée.

inscription des dispositions du protocole au sein des ordres juridiques internes, il convient également d'aider les États à appliquer ce droit. L'adoption d'une norme et l'application effective de celle-ci répondent en effet à des problématiques différentes. Ainsi par exemple, si tous les États méditerranéens interdisent aujourd'hui le rejet en mer des eaux usées sans traitement préalable, plus de la moitié des eaux déversées dans la Méditerranée ne font à ce jour l'objet d'aucun traitement<sup>1035</sup>. Enfin, au vu de l'hétérogénéité des droits et cultures juridiques caractéristiques du bassin méditerranéen, l'assistance dans l'application du protocole peut contribuer à la formulation de notion uniformément interprétée par l'ensemble de la communauté régionale. Comme nous le relevions précédemment, la participation du public et des entités locales ne recouvre pas la même réalité selon les États ; l'appréhension uniforme des notions essentielles du protocole constitue donc un enjeu majeur pour lequel l'assistance peut s'avérer profitable. Par conséquent, le projet de protocole contient plusieurs dispositions organisant la coopération inter-étatique en matière de GIZC et prévoyant une assistance aux États pour la mise en œuvre des obligations souscrites.

-380- Le projet prévoit tout d'abord une coopération en matière de formation du personnel scientifique, technique et administratif. L'article 20-1 engage les Parties à coopérer « directement ou avec l'aide du Centre (CAR/PAP) ou des organisations internationales concernées (...) dans la formation du personnel scientifique, technique et administratif dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières (...) ». S'il s'agit là d'une approche classique dans la coopération méditerranéenne - formulée notamment dans le cadre des protocoles Tellurique<sup>1036</sup>, Aires marines protégées et diversité biologique<sup>1037</sup> et *Off shore*<sup>1038</sup> - le renforcement des capacités nationales constitue une condition essentielle à la mise en œuvre effective des obligations juridiques établies et, plus généralement, à l'application de la GIZC. À cet égard, le projet de protocole laisse la possibilité d'entreprendre de telles démarches dans le cadre d'autres organisations internationales, renvoyant ainsi implicitement aux actions déjà menées dans le cadre du METAP, du SMAP ou de la Banque mondiale par exemple<sup>1039</sup>.

---

<sup>1035</sup> UNEP/GPA, Protecting coastal and marine environments from land-based activities. A guide for national action, 2006.

<sup>1036</sup> Article 10-2.

<sup>1037</sup> Article 22-2.

<sup>1038</sup> Article 24-2.

<sup>1039</sup> Sur ces initiatives, voir *supra* 194-197 et 203-206.



-381- Le texte prévoit d'autre part, en son article 20-2, une exigence de coopération dans le domaine de la recherche scientifique : les Parties s'engagent ainsi « (...) directement ou avec l'aide du Centre ou des organisations internationales concernées, à promouvoir la recherche scientifique et technique sur la gestion intégrée des zones côtières, en particulier en échangeant des renseignements d'ordre scientifique et technique et en coordonnant leurs programmes de recherche ». Cette disposition est également inspirée d'autres protocoles<sup>1040</sup>.

-382- Le projet vise également à favoriser une coopération pour l'échange d'informations et la conduite de projets de démonstration. Les Parties entendent ainsi « échanger des informations sur l'usage des meilleures pratiques environnementales et des technologies écologiquement rationnelles pour la gestion intégrée des zones côtières<sup>1041</sup>. Cette disposition reformule une obligation mentionnée par l'article 4-4-b de la Convention de Barcelone amendée, au terme duquel les Parties contractantes « utilisent les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales (...) ». De même, en prévoyant la conduite de « projets de démonstration de GIZC<sup>1042</sup> », le projet de protocole encourage la poursuite des initiatives menées dans le cadre des PAC<sup>1043</sup>. Il ne semble d'ailleurs pas souhaitable que l'adoption du protocole marque la fin de ces programmes. À l'inverse, nous considérons que la conduite de nouveaux projets pourrait contribuer à la mise en œuvre des obligations juridiques établies par le protocole. Comme nous l'avons déjà observé, les PAC ont largement démontré leur pertinence. Au niveau local tout d'abord, les programmes résolvent des problèmes côtiers prioritaires et forment le personnel à cet effet. De même, les PAC contribuent à la formulation de politiques et stratégies nationales en « apportant des méthodologies et des procédures testées dans des conditions nationales et locales<sup>1044</sup> ». Par conséquent, nous estimons nécessaire la poursuite de ces projets et leur concentration dans des États pour lesquels apparaissent des difficultés certaines dans la mise en œuvre du protocole. Ainsi les PAC pourraient-ils jouer un rôle d'assistance dans l'application du futur texte.

---

<sup>1040</sup> Article 13 du protocole Tellurique, article 20 du protocole Aires marines protégées et diversité biologique, article 8-1 du protocole Déchets dangereux.

<sup>1041</sup> Article 22-1.

<sup>1042</sup> Article 22-2.

<sup>1043</sup> Sur ces programmes, voir supra 182-193.

<sup>1044</sup> PAM/PNUE, Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.3.

-383- De manière plus précise, l'article 21 du projet de protocole prévoit expressément une coopération « pour fournir aux Parties (...) une assistance scientifique et technique, y compris l'accès aux technologies écologiquement rationnelles et leur transfert, ainsi que d'autres formes possibles d'assistances<sup>1045</sup> ». Le CAR/PAP peut également être chargé d'aider les Parties à « préparer et appliquer leurs stratégies nationales de gestion intégrée des zones côtières conformément à l'article 16<sup>1046</sup> ».

-384- L'application de ces dispositions juridiques constitue donc un enjeu majeur que le texte lui-même prend en considération, offrant plusieurs fondements juridiques à l'assistance technique. Dans nombre d'États en effet, la mise en œuvre de cette assistance déterminera largement le niveau d'application du protocole. Les activités du CAR/PAP devront donc se tourner vers cette ambition. De même, il nous faut ajouter que la stratégie méditerranéenne de GIZC - document fixant « les orientations du développement durable de la zone côtière qui devront inspirer les stratégies nationales » - pourrait selon nous constituer une forme d'assistance pour l'application du protocole. Il convient donc d'apporter le plus grand soin à la rédaction d'un texte pouvant devenir un guide destiné aux États en vue d'appliquer les dispositions juridiques adoptées. Ce pourrait notamment être l'occasion de préciser certaines notions trop succinctement évoquées par le texte lui-même et dès lors susceptibles de plusieurs interprétations ; nous pensons une nouvelle fois à la participation des entités locales et du public à la GIZC - thématiques insuffisamment explicitées par le projet et donc sujettes à multiples interprétations - mais également aux plans et programmes côtiers dont l'échelle d'application et l'organe d'approbation ne sont, à ce jour, pas précisés par le texte. L'application effective et uniforme des dispositions du protocole constituent donc les deux facettes d'une même exigence.

---

<sup>1045</sup> Article 21.

<sup>1046</sup> Article 28-a.

## **Conclusion**

-385- Le droit régional méditerranéen ne dispose pas de mécanismes d'observance ni de mise en jeu de la responsabilité étatique qui diffèrent des règles classiques du droit international. Ainsi, le contrôle du respect des obligations, formalisé autour de l'obligation de rapports, reste-t-il un contrôle *a minima*. De même, la mise en jeu de la responsabilité des États méditerranéens pour non respect des obligations semble largement illusoire, que ce soit à travers les mécanismes traditionnels de la responsabilité ou par l'adoption de règles spécifiques. En outre, si la spécificité de l'architecture communautaire conduit à rendre le droit international de l'environnement en un droit sanctionné, cela n'est pas sans poser problème quant à l'unité du système régional méditerranéen. Dès lors, si l'on ne peut contraindre l'ensemble des États méditerranéens à mettre en œuvre les obligations adoptées, la communauté régionale se doit de concentrer ses efforts sur l'institution d'un système de contrôle efficace et pertinent, qui réponde à la fois aux exigences de simplification des procédures et de renforcement de son effectivité. Fort des informations recueillies, le système régional pourra alors développer de façon rationnelle des mécanismes d'assistance technique en vue d'une application des obligations juridiques établies. À cet égard, le projet de protocole méditerranéen contient plusieurs dispositions qui pourront fonder les éventuelles actions menées en ce sens. De l'application de ces dispositions juridiques dépendra donc l'application effective et uniforme des obligations nées du futur protocole.





## Conclusion Titre II

---

-386- Le système régional méditerranéen s'est engagé vers l'adoption d'un protocole relatif à la GIZC, initiative particulièrement ambitieuse qui contribuera à reconnaître la spécificité du territoire littoral et à renforcer alors les droits internes des États méditerranéens. Ainsi, pour la première fois, la zone côtière pourrait être l'objet d'un acte juridique contraignant élaboré à échelle supra-étatique, pénétrant ainsi dans un domaine jusque-là réservé aux seules autorités nationales. À l'heure où nous achevons cette étude, nous sommes moins inquiets sur le principe de l'adoption du texte que sur son contenu dont il nous faut espérer qu'il demeurera suffisamment prescriptif pour imposer à la communauté méditerranéenne une réelle évolution dans le traitement juridique de l'espace littoral.

-387- En outre, si l'adoption d'un tel protocole constitue une étape déterminante dans la protection des zones côtières, reste le problème de son application. À cet égard, il faut reconnaître que le droit régional méditerranéen s'inscrit aujourd'hui dans le cadre plus général du droit international de l'environnement, un droit dont le respect reste peu contrôlé et la non-application rarement sanctionnée. Un contrôle renforcé du respect des obligations s'impose donc de manière impérieuse. La crédibilité du système régional en dépend ; l'unité du bassin méditerranéen, qui tend à se briser sous les coups répétés de la jurisprudence de la CJCE, l'exige également. Dès lors, plusieurs orientations sont selon nous nécessaires. En premier lieu, il n'est plus aujourd'hui acceptable que les rapports nationaux d'application de la Convention de Barcelone et de ses protocoles ne soient pas rendus publics. Il s'agit là d'une exigence du droit international qui impose une transparence de toute politique environnementale, préalable à tout contrôle effectif et élargi. De plus, l'efficacité du système de contrôle impose une harmonisation des procédures et du contenu des rapports exigés, non seulement avec l'Union européenne mais également avec les autres systèmes de protection des mers régionales. Plus largement, il faut voir dans l'éventuelle institution d'une Organisation mondiale pour l'environnement (OME) une perspective intéressante. La centralisation des secrétariats des différents accords environnementaux dans le cadre d'une telle instance pourrait en effet faciliter l'uniformisation des procédures de contrôle et l'adoption d'outils communs de suivi des

traités<sup>1047</sup>. L'expérience et le succès de l'OMI dans le domaine de la pollution maritime par les navires démontrent la pertinence d'un tel arrangement institutionnel<sup>1048</sup>.

-388- Enfin, c'est vers un développement des mécanismes d'assistance technique que le système régional méditerranéen devra impérativement s'orienter. Comme nous l'avons observé en effet, la mise en jeu de la responsabilité des États pour manquement aux obligations souscrites reste une hypothèse peu réaliste et d'ailleurs peu souhaitable de par les effets contre-productifs qu'elle pourrait entraîner. Cela ne doit toutefois pas occulter le problème de l'application du droit adopté. Dès lors, de ces mécanismes d'assistance dépendra l'application effective et uniforme du futur protocole. Observons à cet égard que l'OMI a été la première instance spécialisée de l'ONU à inclure dans son architecture institutionnelle une structure « Coopération technique<sup>1049</sup> » qui rencontre un succès grandissant<sup>1050</sup>. Sans créer une telle instance, la communauté méditerranéenne pourra s'appuyer sur le CAR/PAP pour concourir à ce dessein. C'est d'ailleurs cette complémentarité entre l'instrument juridique et la structure administrative qui démontre selon nous que le système régional est aujourd'hui prêt à relever le défi de la gestion rationnelle de ses zones côtières, disposant ainsi de la capacité institutionnelle propre à accompagner l'application du futur instrument juridique.

---

<sup>1047</sup> LEPELTIER (S), « Mondialisation : une chance pour l'environnement ? », Rapport du Sénat N°233, 2003-2004, p.101.

<sup>1048</sup> Bien que, notons-le, la préexistence de traités, systèmes juridiques et arrangements institutionnels pose problème. En ce sens, MALJEAN-DUBOIS (S), RICHARD (V), Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement, Institut du développement durable et des relations internationales, Novembre 2004, p.37. Le document est disponible à l'adresse suivante : [http://www.iddri.org/iddri/telecharge/gie/wp/iddri\\_GIE-suivi.pdf](http://www.iddri.org/iddri/telecharge/gie/wp/iddri_GIE-suivi.pdf).

<sup>1049</sup> FAHKRY (A), « Capacity-building in international marine environmental law : perspectives of developing countries » in KIRCHNER (A), International marine environmental law. Institutions, implementation and innovations, Kluwer law international, 2003, p.95.

<sup>1050</sup> Sur les récentes activités du Comité : OMI, Rapport du Comité de la coopération technique sur les travaux de sa cinquante-cinquième session, TC 55/13, 15 juin 2005, 39p. Sur son programme 2006-2007 : OMI, Programme intégré de coopération technique pour 2006-2007, TC 55/3/3, 8 avril 2005, 48p.







## Conclusion Partie I.

---

-389- La régionalisation du droit international de l'environnement constitue l'un des phénomènes majeurs de ces dernières décennies. Au-delà des qualités qu'on lui reconnaît traditionnellement, cette approche démontre un intérêt tout particulier dans l'appréhension de la zone côtière, espace dont le traitement juridique à échelle universelle apparaît tout à fait inopportun. Dès lors, le territoire littoral, dont la réglementation relève traditionnellement des seuls droits internes, devient de moins en moins rétif à l'emprise du droit supra-étatique. La reconnaissance juridique de cet espace impose alors une nouvelle gouvernance des littoraux, fondée sur le principe de gestion intégrée. À cet égard, le bassin méditerranéen s'affirme comme un système régional précurseur, développant depuis plusieurs années des initiatives de GIZC et envisageant depuis peu l'adoption d'un instrument juridique contraignant spécialement consacré à ce dessein.

-390- Le projet de protocole répond ainsi à la nécessité d'appréhender de manière spécifique un territoire, la zone côtière méditerranéenne, dont le traitement juridique reste aujourd'hui lacunaire dans nombre d'États du bassin. Cette initiative répond donc au besoin impérieux de protection renforcée et de gestion rationnelle de cet espace, particulièrement éprouvé par la diversité et l'intensité des usages qu'il supporte. Elle consolide également le caractère dynamique du système régional établi en 1976 et en constante évolution depuis lors. Par conséquent, tant que l'instrument juridique adopté conservera l'ambition affichée par le projet de 2005, le protocole devrait avoir une portée considérable à l'intérieur du système régional, stimulant la coopération autour des zones côtières et imposant un remodelage conséquent des droits internes des États méditerranéens. Au-delà du seul bassin, nous devons également espérer qu'une telle initiative inspire d'autres systèmes de protection des mers régionales, aujourd'hui moins avancés dans la résolution des problématiques littorales mais qui pourraient à l'avenir choisir la voie initiée par la communauté méditerranéenne. Un phénomène de contagion n'est pas à exclure tant le système régional méditerranéen a déjà démontré son caractère précurseur.

-391- Il convient cependant d'être réaliste et d'admettre que la mise en place d'une nouvelle gouvernance des zones côtières méditerranéennes nécessitera du temps. Le temps de l'adoption du protocole bien entendu, même son approbation reste envisageable pour la fin de l'année 2007. Le temps également pour nombre d'États méditerranéens d'admettre que le territoire littoral exige un traitement juridique spécifique, une planification stratégique et non plus un traitement sectoriel et incident. Le temps de la mise en œuvre effective et uniforme des dispositions juridiques adoptées enfin, nouvel enjeu que doit aujourd'hui affronter la communauté méditerranéenne. Une telle ambition exige préalablement un contrôle renforcé du respect des obligations, objectif vers lequel la Méditerranée pourrait s'orienter par l'adoption de nouvelles procédures de contrôle fin 2007. Les récentes évolutions du système régional laissent en effet envisager l'institution d'un Comité spécialement chargé « de faciliter le respect des obligations et de régler les cas de non-respect<sup>1051</sup> ». Fortement attendue, cette nouvelle organisation devra relever le pari ambitieux de contraindre les États à appliquer effectivement et uniformément les obligations souscrites tout en évitant toute condamnation « qui irait à l'encontre du but recherché et aboutirait en pratique à une défection à l'égard du PAM<sup>1052</sup> ». La reconnaissance juridique de la spécificité littorale constitue donc une étape fondamentale qui n'a de sens que si elle inscrit dans un effort plus général d'application des dispositions juridiques adoptées, plus que jamais nécessaires<sup>1053</sup>.

-392- Ainsi, un courant centrifuge à échelle internationale a-t-il permis le développement d'une régionalisation normative dont le territoire littoral se trouve aujourd'hui bénéficiaire. C'est un même mouvement qui traverse aujourd'hui les cadres juridiques étatiques, contestant l'exclusivité des rapports entre l'État et son territoire, s'opposant par là même à sa perception unitaire et permettant ainsi la reconnaissance de sa diversité. Ce mouvement diffère néanmoins selon chaque État et conduit à des différences de traitement juridique du territoire littoral : c'est ce qu'illustre les systèmes français et italien (Partie II).

---

<sup>1051</sup> PNUE/PAM, Rapport de la deuxième réunion du groupe de travail sur la mise en œuvre et le respect des obligations dans le cadre de la Convention de Barcelone, UNEP(DEPI)/MED WG.300/Inf.5, 10 novembre 2006, Athènes, Annexe III, p.4.

<sup>1052</sup> Ibidem, Point 54.

<sup>1053</sup> Dès 1987, la professeure Dejeant-Pons relevait déjà, dans ses conclusions d'une étude consacrée aux mers régionales, que l'enjeu résidait dans « la mise en œuvre effective des engagements » : DEJEANT-PONS (M), « Les Conventions du programme des Nations Unies pour l'environnement relative aux mers régionales », AFDI, XXXIII, 1987, p.717.





## **PARTIE II**

### **UNE APPROCHE DISTINCTE DE LA SPÉCIFICITÉ DU TERRITOIRE LITTORAL : LES EXEMPLES FRANÇAIS ET ITALIEN**



-393- La population du bassin nord-ouest méditerranéen a été freinée dans son expansion spatiale par le cloisonnement du relief montagneux. Les hommes se sont dès lors concentrés dans les régions littorales, développant ainsi de grands centres urbains et menant sur ce territoire la plupart de leurs activités économiques. L'espace littoral se trouve donc aujourd'hui particulièrement menacé par l'intensité et la multiplicité des usages qu'il supporte.

-394- Comme le relève N. Merley, l'adoption de normes spécifiques à un territoire particulier procède de la volonté de saisir des ensembles cohérents d'un point de vue écologique afin de mieux en assurer la protection<sup>1054</sup>. Cette approche se heurte toutefois à la logique première de l'État unitaire et, plus largement, à la construction de l'État moderne qui exige l'affirmation politique et juridique de l'unité du territoire. Aujourd'hui pourtant, un mouvement général de reconnaissance de l'échelon local traverse l'ensemble des États européens<sup>1055</sup>, permettant par là même une reconnaissance progressive de la diversité des territoires. Ce mouvement centrifuge s'effectue à des degrés et des vitesses variables, comme l'illustrent parfaitement les régimes politiques français et italien.

-395- Est-ce à dire pour autant que la spécificité géographique des territoires est davantage reconnue dans les États les plus décentralisées ? *A priori*, l'on pourrait le penser. Toutefois, le découpage territorial des États décentralisés ne se fondent-ils pas sur des opportunités politiques ou des considérations historiques plus que sur des réalités géographiques ? L'architecture territoriale permet-elle de dépasser « l'intangibilité des divisions administratives<sup>1056</sup> » pour restituer l'unité géographique de l'espace et assurer ainsi une recomposition du territoire côtier ? En France, le littoral est reconnu comme une « entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur ». En Italie à l'inverse, le traitement juridique de la spécificité littorale ne procède pas de l'État. La France et l'Italie exercent donc une emprise juridique différente sur leur territoire côtier (Titre I), à l'origine d'une structuration distincte des acteurs de la politique menée sur cet espace (Titre II).

---

<sup>1054</sup> MERLEY (N), Conception et administration du territoire en France métropolitaine, Thèse de droit, Université Jean Monnet de Saint Etienne, 1995, p.290.

<sup>1055</sup> Les États candidats à l'Union européenne sont d'ailleurs priés d'effectuer des efforts en la matière : DU GRANDUT (C), « La décentralisation dans les pays candidats à l'Union », Pouvoirs locaux, N°40, II/2001, pp.119-124.

<sup>1056</sup> NEMERY (JC), « Pertinence des territoires projets : la révolution tranquille » in LOINGER (G), NEMERY (J-C), Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus et acteurs, L'Harmattan, 1998, p.40.





## - TITRE I - UNE EMPRISE DIFFÉRENTE DE L'ÉTAT SUR LE TERRITOIRE CÔTIER.

-396- La zone côtière n'a pas toujours été la destination touristique la plus prisée au monde. Comme nous l'avons déjà observé, l'espace littoral a longtemps été déserté des populations et des voyageurs. Le « territoire du vide », largement décrit par le professeur Corbin<sup>1057</sup>, est pourtant devenu au cours du XX<sup>e</sup> siècle un espace saturé par les multiples activités qui s'y sont développées. Cette évolution de la perception du bord de mer a, de fait, conduit à une évolution du droit sur cet espace qui a dû être modifié « en conséquence des nouveaux intérêts survenus<sup>1058</sup> ». Le droit s'est ainsi étendu sur l'espace littoral à la mesure du développement et de l'intensification des activités anthropiques de bord de mer. Pourtant, cette emprise du droit ne s'est pas accomplie d'une manière identique sur l'ensemble des territoires côtiers. Ainsi, si la protection du littoral constitue un domaine historique d'intervention de l'État français, la zone côtière italienne n'est, quant à elle, traditionnellement réglementée que de manière incidente. On observe donc une différence originelle dans le traitement juridique du territoire littoral (Chapitre I). Dès lors, la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion de cet espace procèdera également d'une approche différente (Chapitre II).

---

<sup>1057</sup> CORBIN (A), *Le territoire du vide. L'Occident et le désir de rivage, 1750-1840*, Flammarion, 2001, 407p. En ce sens, voir également : CORBIN (A), « Que réveillent les terreurs de la mer ? », *Le nouvel observateur*, 17-23 février 2005, pp.76-77 ; DELUZ (C), « Pèlerins et voyageurs face à la mer (XII<sup>e</sup>-XVI<sup>e</sup> siècles) » in DUBOIS (H), HOCQUET (J-C), VAUCHEZ (A), *Horizons marins, Itinéraires spirituels, Volume II, Marins, navires et affaires*, Publications de la Sorbonne, 1987, pp.277-288 ; LE BOUEDEC (G), CHAPPE (F) (Sous la direction de), *Représentations et images du littoral*, PUR, 1998, 184p ; TROGER (V), « Vacances : des bains de mer à la découverte du monde », *Sciences humaines*, N°119, 2001, pp.16-22.

<sup>1058</sup> PROUDHON (JBV), *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Dijon, V. Lagier, 1843, Tome III, p.36.



## **Chapitre I. Une différence originelle de traitement juridique.**

---

-397- En France, la protection du territoire côtier constitue un domaine historique d'intervention de l'État qui, depuis l'Ordonnance de Colbert de 1681 jusqu'à la loi Littoral de 1986, ne cesse d'y appliquer un régime juridique spécifique (Section I). En Italie à l'inverse, la zone côtière reste réglementée, à échelle étatique tout au moins, de manière incidente (Section II).

### **- Section I - La protection du littoral, domaine historique d'intervention de l'État français.**

-398- Si le rivage a longtemps constitué l'unique domaine d'intervention du législateur français sur la zone côtière, les profonds bouleversements technologiques, économiques et sociaux du XX<sup>e</sup> siècle ont conduit ce dernier à élargir le champ de son intervention pour constituer un véritable droit du littoral. L'élaboration du droit répond en effet à une demande sociale de régulation, d'arbitrage entre des intérêts divergents. Or, la crainte que suscite le bord de mer pendant de nombreux siècles n'exige aucunement l'adoption d'un corps de règles étoffées. Ce n'est qu'avec l'apparition du phénomène de littoralisation et des nombreux conflits<sup>1059</sup> - ou compétitions<sup>1060</sup> - d'usage qui en résultent, qu'a pu se construire un véritable droit du littoral (§1) conduisant à une intervention normative spécifique, la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral<sup>1061</sup> (§2).

---

<sup>1059</sup> Sur les aspects généraux des conflits d'usage en zone littorale, voir notamment : CATANZANO (J), THEBAUD (O), Le littoral, pour une approche de la régulation des conflits d'usage, IFREMER, 1995, 149p ; GAMBLIN (A) (Coord.), Les littoraux espaces de vie, SEDES, 1998, 368p ; MARCADON (J), CHAUSSADE (J), DESSE (R-P), PERON (F), L'espace littoral. Approche de géographie humaine, PUR, 1999, 157p ; MAURIN (H), LE LAY (G), DE FERAUDY (E), Zoner les espaces naturels ? Objectifs, méthodes et perspectives, MNHN, Paris, 1998, 54p ; MIOSEC (A), Les littoraux entre nature et aménagement, SEDES, 1998, 191p ; PIQUARD (M) (Dir.), Perspectives pour l'aménagement du littoral français, La documentation française, Paris, 1974, 266p.

<sup>1060</sup> Certains préfèrent en effet parler de « compétition d'usage », terme qui correspond à la traduction littérale de l'expression anglo-saxonne utilisée pour décrire un tel phénomène (« competition between users ») : POST (JC), LUNDIN (CG) (Eds.), Guidelines for integrated coastal zone management, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N°9, The World Bank, Washington D.C, 1996, p.4.

<sup>1061</sup> Loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO du 4 janvier 1986 p.200, dite loi Littoral.

## **-§1- L'emprise du droit sur le bord de mer : la construction progressive d'un droit du littoral.**

-399- Le bord de mer, et plus généralement les questions maritimes, ont longtemps été négligés par le droit<sup>1062</sup>. Néanmoins, pendant plusieurs siècles, quelques règles empruntées au droit romain tiennent lieu de réglementation des rivages. Plus tard, des normes supplémentaires, limitées dans leurs portées géographiques, interviendront ponctuellement (A) avant que n'émerge un droit au-delà du simple rivage de la mer (B).

### **-A- L'élaboration de réglementations parcellaires.**

-400- Le domaine public maritime a longtemps constitué l'unique cadre d'intervention du législateur sur l'espace littoral (1) ; ce n'est en effet que dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle que se dessine progressivement une politique globale d'aménagement des littoraux français (2).

### **-1- D'un droit du rivage à un droit de la domanialité publique.**

-401- Le seul texte juridique traitant de manière spécifique le bord de mer reste pendant longtemps l'Ordonnance de la marine de 1681. La portée géographique des dispositions touchant cet espace est d'ailleurs particulièrement limitée puisque réduite au seul rivage de la mer ; il y a donc à cette période assimilation entre rivage et littoral<sup>1063</sup>. Si le caractère inaliénable de cette portion domaniale est établi depuis plusieurs siècles<sup>1064</sup>, aucune disposition n'en définit l'étendue avant l'Ordonnance de Colbert, texte qui constitue donc le socle du droit du rivage français. L'article 1<sup>er</sup> du titre VII du livre IV le définit ainsi : « sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le plus grand flot de mars se peut étendre sur les

---

<sup>1062</sup> Sur cet aspect historique, voir particulièrement l'introduction de PRIEUR (L), Droit et littoral : recherche sur un système juridique, Thèse de droit, Université de Bretagne Occidentale, 2001.

<sup>1063</sup> BECET (J-M), LE MORVAN (D) (Sous la direction de), Le droit du littoral et de la mer côtière, Économica, 1991, p.5.

<sup>1064</sup> La règle de l'inaliénabilité du domaine public aurait ainsi été formulée pour la première fois à l'Assemblée de Vincennes en 1329, l'Édit de François 1<sup>er</sup> de 1539 demeurant la première trace écrite de son existence. Au cours de l'histoire, il apparaît que seuls les révolutionnaires remettront en cause ce principe en autorisant l'aliénation du domaine avec le consentement de la Nation. Aujourd'hui, la règle est formulée par l'article 52 du Code du domaine de l'État : « les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles ».

grèves ». Le rivage est alors perçu comme une zone de défense, vide de toute construction et d'activité. L'article 2 interdit ainsi « à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni faire aucuns ouvrages qui puissent porter préjudice à la navigation, à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amende arbitraire ». Cette disposition révèle la volonté du pouvoir royal d'exercer sa contrainte sur les franges bordières afin d'asseoir la sûreté du territoire. Les rivages de la mer sont ainsi attribués au domaine public afin de « dégager l'administration des entraves que suscite la propriété privée<sup>1065</sup> ».

-402- La définition du rivage proposée par l'Ordonnance s'applique uniquement aux côtes atlantiques. En Méditerranée en effet, l'on se réfère alors aux Institutes de Justinien de 533, dont le livre II Titre I paragraphe 3 dispose : « *est autem litus maris quatenus hibernus fluctus maximum excurrit* », soit le rivage de la mer s'étend jusqu'à l'endroit où le plus grand flot d'hiver arrive. Le Conseil d'État unifiera les deux conceptions en fixant la limite haute du rivage au « point où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles<sup>1066</sup> ».

-403- Les premières dispositions touchant l'espace littoral se caractérisent donc par une portée géographique limitée - l'espace visé par l'Ordonnance correspond au seul estran - et l'adoption d'une démarche prohibitive, l'interdiction de toute construction. Le rivage est ainsi la première notion à émerger dans la construction de l'espace littoral. Toutefois, lorsque la pression du public s'accroît sur la zone côtière, le droit doit s'adapter afin de répondre aux nouveaux enjeux. La distinction entre rivage et domaine public maritime émerge ainsi de cette évolution.

---

<sup>1065</sup> VANDROY (M-A), « La loi et le rivage d'après l'ordonnance de 1681 et le commentaire de Valin » in LE BOUEDEC (G), CHAPPE (F) (Sous la direction de), Représentations et images du littoral, PUR, 1998, p.63.

<sup>1066</sup> CE, 12 octobre 1973, Kreitman, RDP, 1974, p.1150, conclusion Gentet. Malgré cet arrêt de principe, la délimitation du domaine public maritime pose toujours nombre de difficultés et n'a à ce jour porté que sur 13% du trait de côte : DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.31. Comme le note la professeure J. Morand Deviller, « la recherche de procédés scientifiques fiables est un prétexte pour ne pas répondre au vœu de la loi Littoral de voir procéder à cette délimitation et l'attente d'une contravention de grande voirie, qui contraint le juge à fixer ces limites, est une délégation de pouvoir qui ne saurait prospérer » : MORAND-DEVILLER (J), « Le domaine public maritime et les concessions de plages naturelles : chronique de jurisprudence », LPA, 31 mai 2002, p.6. Peut-être l'adoption d'un nouveau décret relatif à la délimitation de cet espace relancera-t-elle le processus : Décret N°2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières, JO N°76 du 30 mars 2004 p.6079.

-404- L'évolution du droit coïncide avec la privatisation accélérée des parcelles les mieux placées en bord de mer<sup>1067</sup>. Cette explosion balnéaire conduit alors à une intégration du rivage dans un ensemble plus vaste, le domaine public maritime<sup>1068</sup>. « Prenant en compte les vocations nouvelles de la mer, l'ouverture au tourisme populaire et (...) l'exploitation plus intensive des ressources naturelles, le législateur (étend) le domaine public maritime<sup>1069</sup> ». Ainsi, côté terre, y sont incorporés des espaces sur lesquels s'appliquaient jusqu'alors le droit de la propriété privée : les lais et relais de la mer<sup>1070</sup>. Il en est de même des terrains artificiellement soustraits à l'action des flots, « sous réserve des dispositions contraires d'actes de concessions<sup>1071</sup> ». Le législateur autorise également la constitution, sur une bande de terrains privés contigus au domaine public, d'une réserve foncière d'une profondeur de vingt à cinquante mètres « en vue de la satisfaction de besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique<sup>1072</sup> ». Côté mer, l'on observe également l'incorporation du sol et du sous-sol de la mer territoriale dans le domaine public maritime<sup>1073</sup>. Cette loi inaugure ainsi une perception très novatrice des espaces littoraux. Deux régimes juridiques coexistent alors sur cet espace : une zone de domanialité publique d'une part, orientée vers la satisfaction des intérêts collectifs, une zone ouverte aux activités privées d'autre part et régie, de ce fait, par des règles de droit privé. Toutefois, lorsque la pression anthropique s'accroît, l'absence d'une vision globale quant à l'aménagement de l'espace côtier se fait cruellement sentir et conduit à l'élaboration des premières politiques globales d'aménagement des littoraux (2).

---

<sup>1067</sup> BECET (J-M), *Le droit de l'urbanisme littoral*, PUR, 2002, p.10.

<sup>1068</sup> Loi N°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, JO du 29 novembre 1963 p.10643.

<sup>1069</sup> LEBRETON (J-P), « Les occupations du domaine public maritime », *AJDA*, 20 décembre 1978, N° spécial, p.618.

<sup>1070</sup> Article 1b.

<sup>1071</sup> Article 1b.

<sup>1072</sup> Article 4. Cette disposition s'explique notamment par le fait qu'en Méditerranée, le rivage correspond, en raison de la faible amplitude des marées, à une surface minimale qu'il convient d'élargir en vue « de la satisfaction de besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique ».

<sup>1073</sup> Article 1a.

## **-2- L'esquisse d'une politique globale d'aménagement des littoraux.**

-405- À partir du milieu des années 1960 émerge l'idée selon laquelle la protection du littoral requiert une politique globale d'aménagement. En avril 1963 est ainsi créée la Mission interministérielle pour l'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon<sup>1074</sup>, dite Mission Racine<sup>1075</sup>. Cette institution originale, directement attachée au Premier Ministre, couvre alors une mission de développement des activités touristiques et de protection des espaces naturels sur les deux cent quarante kilomètres de côtes allant du petit Rhône à la frontière espagnole. Même si la « prise en compte de l'environnement découle plutôt d'une logique (...) qui ne permettait pas d'évacuer la question<sup>1076</sup> », l'action de la Mission<sup>1077</sup> permit notamment d'éviter le mitage, de constituer de véritables coupures d'urbanisation<sup>1078</sup>, de réduire la destruction des espaces naturels et de promouvoir l'aménagement en profondeur, « permettant de répartir plus harmonieusement l'urbanisation tout en maintenant des espaces verts importants<sup>1079</sup> ». Sur le même modèle fut également créée la Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine<sup>1080</sup>.

-406- La mise en place de telles structures démontre à l'évidence la volonté de l'État d'intervenir de manière déterminante dans la protection des zones côtières et particulièrement dans leurs parties terrestres. Si ces initiatives restent ponctuelles et limitées géographiquement, elles témoignent néanmoins de la volonté de fonder l'aménagement du littoral sur une démarche nouvelle. La construction d'un droit du littoral au-delà des rivages de la mer est ainsi consécutive à l'évolution des activités sur cet espace. Les interventions ne se réduisent plus à une portion minime de l'espace littoral

---

<sup>1074</sup> Décret N°63-580 du 18 juin 1963 portant création d'une Mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon, JO du 19 juin 1963 p.5427.

<sup>1075</sup> Du nom de son premier Président.

<sup>1076</sup> MIOSSEC (A), « De l'aménagement des littoraux à la gestion intégrée des zones côtières » in GAMBLIN (A) (Coord.), Les littoraux espaces de vie, SEDES, 1998, p.233.

<sup>1077</sup> La Mission fut prolongée jusqu'au 31 décembre 1980 (Décret N°76-372 du 27 avril 1976 prolongeant jusqu'au 31 décembre 1980 la durée de la mission interministérielle créée par le décret 72-289 du 17 avril 1972, JO du 29 avril 1976 p.2587). Finalement dissoute le 31 décembre 1982, ses attributions furent transférées au Syndicat mixte d'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon qui rassemble la Région et ses cinq départements (Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées Orientales).

<sup>1078</sup> BONNOT (Y), Pour une politique globale et cohérente du littoral en France, La Documentation française, 1995, p.27.

<sup>1079</sup> GUIN (J-P), « La mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen », AJDA, 20 décembre 1978, N° spécial, p.653.

<sup>1080</sup> Décret N°67-931 du 20 octobre 1967 portant création d'une mission interministérielle pour l'aménagement de la côte Aquitaine (MIACA) auprès de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), JO du 24 octobre 1967.



mais en couvrent une partie importante. On s'éloigne alors de l'Ordonnance de 1681 qui limitait son intervention au rivage, pour prescrire une méthode générale d'aménagement en profondeur et de préservation des espaces naturels. Ces missions préfigurent ainsi l'apport du droit de l'aménagement et de l'urbanisme à la construction du droit du littoral (B).

### **-B- L'apport décisif du droit de l'aménagement et de l'urbanisme à la construction d'un droit de proximité de la mer.**

-407- À partir des années 1950, les profondes mutations économiques, technologiques et sociales affectant le bord de mer provoquent un phénomène de littoralisation, « bouleversement de la géographie des littoraux sous l'influence de la concentration des hommes, des activités, du tourisme et des échanges sur cet espace<sup>1081</sup> ». Ce phénomène prend alors une telle ampleur qu'il conduit à une multiplication des conflits d'usage.

-408- On observe ainsi de nombreux conflits entre activités socio-économiques consommant un même espace de bord de mer. Il suffit d'observer le littoral en période estivale pour se convaincre de l'ampleur du phénomène. Sur la plage cohabitent chars à voile, promeneurs, joggers, cavaliers, clubs de plage ou encore vététistes tandis que la frange marine accueille baigneurs, surfeurs, kayakistes, plaisanciers, véliplanchistes, pêcheurs amateurs, passionnés de jet-ski... Chacun doit donc - périlleusement parfois - trouver sa place dans un espace limité. Plus précisément, des intérêts particuliers entrent fréquemment en conflit. Ainsi, les plaisanciers voient-ils leur activité empêchée par le développement des concessions aquacoles et des élevages sur tables. C'est le cas dans le Golfe du Morbihan où leur multiplication rend quasiment impossible l'accès du plaisancier à certaines îles. À l'inverse, l'augmentation du nombre de mouillages peut freiner l'activité des conchyliculteurs. Les pêcheurs dénoncent quant à eux les difficultés liées au développement des corps morts, au manque d'affichage des concessions de cultures marines ou à la vitesse des navires assurant la liaison entre les îles et le continent. La multiplication prévisible d'éoliennes en mer suscitera également - n'en doutons pas - de nouveaux conflits. Sur terre, le dynamisme de l'agriculture vient souvent contrarier les ambitions de développement des aquaculteurs : l'agriculture exige en effet que l'eau douce

---

<sup>1081</sup> DEBOUDT (P), BELLAN-SANTINI (D), BELLAN (G), « Définition et perception de l'espace littoral. Les conflits d'usage et d'intérêts des zones littorales » in DAUVIN (J-C) (Coord.), Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel, Patrimoines naturels, 57, 2002, p.53.

soit évacuée lors des périodes de crue, ce qui provoque, pour l'ostréiculture notamment, une perturbation majeure dans le cycle de production. Notons également le conflit important entre activités économiques traditionnelles et tourisme littoral ou celui entre résidents permanents et résidents secondaires, conflits aboutissant à une pression foncière des plus élevées. Ainsi observe-t-on sur le littoral une multitude d'acteurs en situation concurrentielle.

-409- Un autre conflit porte plus particulièrement sur le développement des activités économiques et la préservation des espaces naturels. L'industrialisation littorale se concilie parfois difficilement avec le respect de la nature. Le développement des zones industrialo-portuaires (ZIP) a souvent porté atteinte à l'intégrité des rivages et des écosystèmes et ce, particulièrement dans les zones estuariennes, très prisées<sup>1082</sup>. Les sites littoraux offrant une grande attractivité pour les industries consommatrices d'eau ou importatrices de produits transportés par mer, des pollutions d'origine industrielle surviennent en conséquence. Le développement de l'agriculture et l'usage massif d'engrais modifient considérablement les conditions du milieu. L'aquaculture elle-même peut entraîner des dommages à la qualité des eaux. Le tourisme de masse et ses effets sur l'urbanisation affectent plages, milieux dunaires et zones humides littorales, tandis que la qualité de l'eau est altérée par les insuffisances liées aux systèmes d'épuration. Les nouvelles activités de bord de mer se révèlent également sources d'agression pour la faune marine, comme en témoigne la perturbation des cétacés par les compétitions de jet ski en Méditerranée<sup>1083</sup>.

-410- Ces éléments - qui ne présentent qu'une infime partie des conflits en présence - témoignent de l'ampleur prise par le phénomène de littoralisation. D'un côté, des activités nouvelles viennent concurrencer les utilisations traditionnelles du littoral<sup>1084</sup> ; de l'autre, le développement des activités économiques perturbe les écosystèmes littoraux. Le droit de la domanialité publique semble alors inadapté pour répondre aux affectations et problématiques nouvelles inhérentes au littoral. L'expérience des missions d'aménagement donne donc l'impulsion à une politique nationale de protection des zones côtières, fondée sur l'aménagement planifié du territoire et la réglementation de l'utilisation des sols. Un

---

<sup>1082</sup> MIOSSEC (A), « De l'aménagement des littoraux à la gestion intégrée des zones côtières » in GAMBLIN (A) (Coord.), Les littoraux espaces de vie, SEDES, 1998, p.236 ; MIOSSEC (A), Les littoraux entre nature et aménagement, SEDES, 1998, pp.79-80.

<sup>1083</sup> BUSSON (B), « L'annulation d'une course off shore dans un sanctuaire de dauphins », Droit de l'environnement, Juillet Août 2003, pp.128-130.

<sup>1084</sup> PRATS (Y), « Vers une politique du littoral », AJDA, 20 décembre 1978, N° spécial, p.602.

véritable droit du littoral se met ainsi en place grâce à la formulation de principes généraux d'aménagement.

-411- Le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 13 mai 1971 décide ainsi de l'élaboration d'un rapport sur les perspectives à long terme du littoral. Ce rapport, dit Rapport Piquard<sup>1085</sup>, est remis au gouvernement en 1973. Les fondements théoriques qu'il dégage inspireront toutes les décisions futures en matière d'aménagement de la zone côtière : limitation de l'urbanisation linéaire du bord de mer<sup>1086</sup>, principe d'aménagement en profondeur<sup>1087</sup>, protection des espaces remarquables<sup>1088</sup>... Les principes nés de ce rapport sont repris par l'instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs<sup>1089</sup>. Toutefois, faute d'un caractère réglementaire, cette instruction n'est opposable ni aux documents d'urbanisme ni aux permis de construire<sup>1090</sup>.

-412- Ces mêmes principes sont ensuite réaffirmés en 1979 par la Directive d'aménagement national relative à la protection du littoral - dite Directive d'Ornano<sup>1091</sup> - texte qui apporte des innovations importantes comme la création d'une bande littorale inconstructible. Cette directive constitue en outre le premier ensemble cohérent de dispositions réglementaires tendant à fixer les principes essentiels devant présider à l'aménagement et à la protection du littoral. Il s'agit du texte tant attendu afin que soient définies « clairement les règles essentielles d'usage du sol sur le littoral<sup>1092</sup> ». Tout en représentant un indéniable progrès, cette directive connut néanmoins d'importantes difficultés d'application. Ainsi, le décret du 25 août 1979 ne conférait pas une valeur juridique uniforme à l'ensemble de ses dispositions : seul son chapitre relatif à l'organisation et à la maîtrise de l'urbanisation était opposable aux tiers. En revanche, les autres dispositions n'avaient, comme celles de l'instruction de 1976, qu'une valeur de

---

<sup>1085</sup> PICQUARD (M) (Dir.), Perspectives pour l'aménagement du littoral français, La documentation française, 1974.

<sup>1086</sup> Ibidem, pp.14-16.

<sup>1087</sup> Ibidem, pp.35-41.

<sup>1088</sup> Grâce notamment au Conservatoire du littoral dont l'idée germe dans le rapport : Ibidem, pp.44-47.

<sup>1089</sup> Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs, JO du 6 août 1976 p.4758.

<sup>1090</sup> CE, 27 mars 1981, M. Larnicol, Req. N°15539 : « Considérant que cette circulaire du Premier Ministre, qui ne constitue pas une directive nationale d'aménagement, n'a pas de caractère réglementaire ; que le respect de ces dispositions ne s'imposait donc pas aux autorités qui ont délivré le permis litigieux ».

<sup>1091</sup> Décret N°79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, JO du 26 août 1979 p.2098.

<sup>1092</sup> LEGRAIN (D), « Dunes et falaises en danger », AJDA, 20 décembre 1978, N° spécial, p.609.

directive administrative. Par ailleurs, pour celles de ses dispositions opposables aux tiers, la directive ne pouvait fonder que des refus de permis de construire, à l'exclusion des autres autorisations d'occupation des sols. Enfin, le Conseil d'État limita fortement la portée de ce texte en refusant son opposabilité aux documents d'urbanisme locaux<sup>1093</sup> avant que la loi du 7 janvier 1983 ne vienne conférer à ses dispositions une pleine valeur juridique et ce, dans l'attente du vote de la loi Littoral<sup>1094</sup>.

-413- À cette même période, le Conseil d'État apporte sa contribution à l'édifice par l'arrêt Schwetzzoff<sup>1095</sup> qui rattache directement l'utilisation du domaine public maritime à la planification des sols. Cette décision intervient alors que le rapport annuel de la Cour des Comptes attire l'attention du gouvernement sur l'octroi trop fréquent de concessions d'endiguage translatives de propriété ; le gouvernement restreindra alors par voie de circulaire l'appropriation du rivage par ces concessions<sup>1096</sup>. L'importance de cet arrêt est considérable puisqu'un lien juridique est pour la première fois établi entre domaine public maritime et document d'urbanisme local. Le bord de mer était jusque-là régi par des législations indépendantes, droit de l'urbanisme d'une part, droit de la domanialité publique maritime d'autre part. Le juge administratif introduit donc l'exigence d'une cohérence dans le dispositif juridique applicable au littoral, plaçant le domaine public maritime dans une dimension plus large à travers les règles d'aménagement du territoire et de planification des sols.

-414- On observe ainsi l'émergence progressive d'une réflexion stratégique sur le bord de mer, fondée sur une approche globale. Le champ des interventions, initialement réduit au rivage, s'étend alors sur un espace beaucoup plus large. La domanialité publique maritime, dénaturée « lorsque l'aménagement du territoire et l'urbanisation du littoral réussissent à soustraire à son application des espaces servant à la promotion immobilière<sup>1097</sup> », est désormais rattachée à la planification stratégique de l'espace. Des principes généraux

---

<sup>1093</sup> CE, Section, 24 juillet 1981, Association pour la sauvegarde du pays de Rhuys, Req. N°22129, AJDA, 1982, p.173, note J. Chapuisat.

<sup>1094</sup> L'article 73 de la loi N°83-8 du 7 janvier 1983 dispose ainsi que les « directives d'aménagement national valent pour une durée de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de L 111-1-1, prescriptions d'aménagement au sens de cet article ».

<sup>1095</sup> CE, 30 mars 1973, Ministère de l'aménagement du territoire, de l'Équipement et du Tourisme c/ Schwetzzoff et autres, Req. N°88151, AJDA, 1973, p.366, note J. Dufau.

<sup>1096</sup> Circulaire du 3 janvier 1973 relative à l'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports de commerce et de pêche, JO du 9 janvier 1973 p.449.

<sup>1097</sup> LE ROY (R), La construction juridique du littoral, Thèse de droit, Université de Bretagne Occidentale, 1992, p.14.

d'aménagement du territoire et d'utilisation des sols émergent, principes qui demeurent aujourd'hui le socle de la politique de protection du littoral. Ces principes dégagés, il convenait de leur donner une force juridique contraignante, ce que la réglementation par voie de circulaires et de directives, caractéristiques des années 1970, ne permettait pas. Ce sera donc un des objets majeurs de l'intervention du législateur en 1986 (§2).

## **-§2- Une intervention normative spécifique : la loi Littoral.**

-415- « Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur » : tel est le postulat de la loi du 3 janvier 1986 résumé en son article premier, reconnaissant ainsi juridiquement la spécificité du territoire côtier. Ce texte, vitrine de la politique littorale française, s'inscrit dans la pratique et la réflexion menées autour de l'occupation du littoral lors de la précédente décennie<sup>1098</sup>. L'État français s'affirme ainsi comme le moteur de la politique littorale par l'élaboration d'une réglementation spécifique à cet espace. Il ne nous paraît pas opportun de procéder ici à une analyse exhaustive de la loi, analyse d'ailleurs largement effectuée par la doctrine<sup>1099</sup>. Ce texte restant un élément fondateur et fondamental de la politique littorale française, il nous faut néanmoins en présenter les aspects essentiels qui, selon nous, s'orientent autour de deux axes majeurs : un encadrement général de l'urbanisation dans la commune littorale d'une part (A), l'application d'une protection renforcée de certains espaces sensibles d'autres part<sup>1100</sup> (B).

---

<sup>1098</sup> Les dispositions issues de la loi Littoral reprennent en effet dans une large mesure les principes déjà dégagés dans les années 1970 : principe d'aménagement en profondeur, protection des espaces naturels, respect de l'état naturel du rivage de la mer, libre accès aux rivages... L'intérêt de la loi réside donc essentiellement dans la clarification de la valeur de ces principes. Ainsi, « le renforcement de la valeur juridique de ces dispositions est l'unique apport de la loi Littoral. Les principes qu'elle contient reprennent pour l'essentiel ceux déjà formulés en 1976 et 1979 » : PRIEUR (L), *Droit et littoral : recherche sur un système juridique*, Thèse de droit, Université de Bretagne Occidentale, 2001, p.24.

<sup>1099</sup> Dans l'abondante littérature sur le sujet, notons notamment : BECET (J-M), *Le droit de l'urbanisme littoral*, PUR, 2002, 253p ; BECET (J-M), LE MORVAN (D) (Sous la direction de), *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Economica, 1991, 341p ; BODIGUEL (M) (Sous la direction de), *Le littoral, entre nature et politique*, L'Harmattan, 1997, 245p ; CALDERARO (N), *Droit du littoral*, Le Moniteur, Paris, 1993, 672p ; CALDERARO (N), LACROUTS (J), *Le littoral. Protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux*, Le Moniteur, 2005, 553p ; CALDERARO (N), *Loi Littoral et loi montagne, douze ans de jurisprudence commentée*, EFE, Paris, 1998, 449p ; COULOMBIE (H), *Les règles d'aménagement et de protection du littoral*, Hôtel de Ville Éditions, 1996, 223p ; MESNARD (A-H) « Le droit du littoral » in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), *Droits maritimes*, Dalloz, 2006, pp.517-638 ; MESNARD (A-H), REZENTHEL (R), *Droits maritimes*, Tome II, JurisService, 1995, 154p.

<sup>1100</sup> Ces dispositions, relevant de l'article 3 de la loi Littoral, sont reproduites Annexe V, Section III.

## **-A- Un encadrement général de l'urbanisation dans la commune littorale.**

-416- La loi du 3 janvier 1986 s'applique non au littoral mais aux communes littorales dont une définition originale est donnée, recouvrant des communes littorales de plein droit - communes « riveraines des mers et océans (...) »<sup>1101</sup> - et des communes susceptibles d'être considérées comme littorales, communes « riveraines des estuaires lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux »<sup>1102</sup>. La loi admet également une extension de son champ d'application pour la mise en œuvre des dispositions de son chapitre 1<sup>er</sup> relatif à l'urbanisme : ainsi, les articles L 146-1 à L 146-9 du Code de l'urbanisme s'appliquent-ils non seulement aux communes littorales définies à l'article 2 mais également aux communes rétro-littorales participant « aux équilibres économiques et écologiques littoraux »<sup>1103</sup> dès lors qu'elles en font la demande<sup>1104</sup>. La commune littorale constitue donc le socle de l'application de la loi qui impose le respect du principe général d'équilibre (1) et la mise en œuvre d'une politique de regroupement de l'urbanisation (2).

### **-1- Le respect du principe général d'équilibre.**

-417- Dans chacune des communes françaises, le respect de l'article L 121-1 du Code de l'urbanisme implique la gestion économe de l'espace en vue d'une conciliation entre développement des activités humaines et préservation des paysages et espaces naturels. Le principe général d'équilibre incarné par cet article trouve à s'appliquer de manière spécifique dans les communes littorales (a), l'obligation de ménager des coupures d'urbanisation en constituant le corollaire (b).

---

<sup>1101</sup> Article 2. Sur l'application de la loi Littoral aux lacs de montagne, voir : GODFRIN (G), « Assouplissement des restrictions à l'urbanisation autour des grands lacs de montagne », Construction Urbanisme, N°11, 2006, pp.24-24 ; HOCREITERE (P), « L'abrogation partielle de la loi Littoral autour des lacs de plus de 1000 hectares », AJDA, N°35, 2006, pp.1930-1937.

<sup>1102</sup> Article 2. La loi Littoral renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la liste de ces collectivités. En 2000, le Conseil d'État a jugé que la publication des décrets d'application de la loi était une obligation et a enjoint à l'État de les publier dans un délai de six mois sous peine d'une astreinte de 152 euros par jour de retard : CE, 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement, Req. N°20424, Construction Urbanisme, 1/2000, p.18, note D. Larralde, BJD, 2000, p.306, note L. Touvet. Le décret a finalement été publié près de dix-huit années après la promulgation de la loi Littoral : Décret N°2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L 321-2 du Code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L 146-4 du Code de l'urbanisme, JO du 30 mars 2004 p.6082.

<sup>1103</sup> Article 3 de la loi Littoral, codifié à l'article L 146-1 du Code de l'Urbanisme.

<sup>1104</sup> La liste des communes ne disposant pas de façade maritime mais participant aux équilibres économiques et écologiques locaux doit être fixée par décret en Conseil d'État. Ce décret n'a toujours pas été adopté.

-a-. L'application spécifique du principe dans les communes littorales.

-418- Sur l'espace littoral, le principe général d'équilibre est décliné de manière spécifique à travers l'article L 146-2 du Code de l'urbanisme, disposition issue de la loi Littoral. Cet article reprend les objectifs fixés par l'article premier de la loi pour leur donner une valeur juridique en imposant, le plus en amont possible de l'aménagement communal, une réflexion sur les différentes affectations possibles de l'espace. Cet article s'applique sur l'ensemble du territoire communal<sup>1105</sup> et s'impose aux documents d'urbanisme ; ses dispositions sont en revanche inopposables aux décisions individuelles, notamment aux permis de construire<sup>1106</sup>. Le respect du principe d'équilibre ne signifie nullement l'interdiction de toute urbanisation nouvelle. Il implique toutefois que cette urbanisation ne dépasse pas un certain seuil - la capacité d'accueil - au risque de compromettre la réalisation d'autres priorités, elles aussi légitimes. Aux termes de l'alinéa 1 de l'article L 146-2, les auteurs des documents d'urbanisme doivent dès lors délimiter les espaces nécessaires au respect des priorités autres que l'urbanisation. Il s'agit particulièrement « de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L 146-6 ; de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ; des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés ». Selon l'instruction du 22 octobre 1991, l'estimation de la capacité d'accueil « porte sur la totalité des urbanisations existantes ou à créer et prend en compte les espaces naturels qu'il faut préserver d'une fréquentation excessive ». En pratique, le recours à une telle évaluation présente l'intérêt majeur d'éviter la réalisation d'opérations déraisonnables<sup>1107</sup>.

-419- Dans un premier temps, le juge administratif n'a donné que peu de sens à la capacité d'accueil, n'annulant jamais un document d'urbanisme sur ce seul fondement. Cependant, une évolution se dessine depuis peu et pourrait conduire à conférer à la notion une toute

---

<sup>1105</sup> TA Nice, 2 avril 1992, Préfet des Alpes Maritimes et époux Vautrerot, RJE, 1992, p.373.

<sup>1106</sup> CE, 15 octobre 1999, Commune de Logonna Daoulas, Req. N<sup>os</sup>198578 et 198579, BJD, 5/1999, p.341, note L. Touvet, DMF, 1999, p.888 ; TA Nice, 25 janvier 2001, Préfet du Var c/ Commune de Grimaud, Req. N<sup>o</sup>004326 ; TA Nice, 4 juillet 1991, Association pour la défense de l'environnement et la qualité de vie de Golfe-Juan Vallauris, Jurisprudence administrative illustrée, p.161.

<sup>1107</sup> Dans les espaces urbanisés, la réalisation d'opérations de construction, de rénovation de quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi que l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes, restent possible en application du dernier alinéa de l'article L 146-2. La notion d'espace urbanisé est alors appréciée selon les critères utilisés pour l'appréciation de l'article L 146-4-III du Code de l'urbanisme.

autre dimension : ainsi en 1997 le juge administratif a-t-il appliqué directement les seules dispositions de L 146-2 et opéré, à leur égard, un contrôle normal<sup>1108</sup>. Ainsi, selon le Conseil d'État, il ne ressort pas des pièces du dossier que le principe d'équilibre, et notamment la capacité d'accueil, aient été mal appréciés par la commune. Il est donc aujourd'hui probable qu'un recours intenté sur le seul fondement de la violation de L 146-2 puisse être accueilli. L'application du principe exige en outre la constitution de coupures d'urbanisation (b).

-b- Le corollaire du principe : l'obligation de ménager des coupures d'urbanisation.

-420- L'alinéa 3 de l'article L 146-2 pose l'obligation de ménager des coupures d'urbanisation. Une telle obligation était déjà prévue par la directive d'Ornano approuvée par le décret du 25 août 1979. Selon l'instruction du 22 octobre 1991, « l'organisation spatiale de l'urbanisation doit comporter des coupures, composantes positives qui séparent selon leur échelle des zones d'urbanisation présentant une homogénéité physique à une certaine autonomie de fonctionnement. L'étendue de ces coupures doit être suffisante pour permettre leur gestion et assurer leur pérennité ». Les coupures d'urbanisation ont pour finalité d'éviter une urbanisation sur un espace trop important. Ainsi, malgré le principe d'urbanisation en continuité<sup>1109</sup>, la loi Littoral interdit de relier entre elles toutes les unités urbanisées : des coupures vertes - dont la localisation ne peut s'apprécier que sur une partie significative du territoire<sup>1110</sup> - doivent nécessairement séparer ces différentes zones<sup>1111</sup>.

-421- La loi Littoral impose ainsi à la commune le respect du principe général d'équilibre, disposition impliquant notamment la création de coupures d'urbanisation. De la même manière, la commune littorale doit mener sa politique d'aménagement et de développement en procédant à un regroupement de l'urbanisation (2).

---

<sup>1108</sup> CE, 12 décembre 1997, Mme Desgrès, Req. N°149500.

<sup>1109</sup> Voir infra 423-424.

<sup>1110</sup> Il n'y a donc pas lieu de faire application de la règle à un plan d'occupation des sols (POS) ou à un plan local d'urbanisme (PLU) partiel (CE, 21 septembre 1992, Association de défense de Juan-les-Pins et de ses pinèdes c/ Comité de sauvegarde port Vauban, Req. N°110165, Rec. p.1370) ni à un plan d'aménagement de zone (CE, 5 décembre 2001, Société Intertouristik Holiday, Req. N°237294).

<sup>1111</sup> À titre d'exemple, un golf peut constituer une coupure verte (CE, 10 juillet 1995, Société du Golfe de Pardignon, BJD, 6/1995, p.426), de même qu'une zone non urbanisée même raccordée aux réseaux et à la voirie (CE, 31 juillet 1996, Levavasseur, Req. N°14490).



## **-2- Le regroupement nécessaire de l'urbanisation.**

-422- Le développement rationnel de l'espace littoral exige d'éviter au maximum le phénomène de mitage. Il n'existe donc que deux modalités pour développer l'urbanisation à l'intérieur de la commune : soit à partir d'un noyau existant, soit par la création d'un pôle nouveau. L'article L 146-4-I du Code de l'urbanisme dispose ainsi que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations et villages existants (a) ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (b).

### **-a- L'urbanisation en continuité.**

-423- Par cette disposition, le législateur a entendu interdire toute opération de construction isolée<sup>1112</sup> : pour développer l'urbanisation, il est nécessaire d'invoquer la proximité immédiate d'autres constructions. S'il n'existe aucun lien naturel entre les parcelles sur lesquelles l'on souhaite construire et celles déjà urbanisées, la continuité ne pourra alors être retenue<sup>1113</sup>. Ainsi, lorsqu'une rivière sépare les constructions existantes du projet envisagé, celui-ci n'est pas réalisé en continuité<sup>1114</sup>. De même, n'est pas constitutif d'une continuité d'urbanisation un certificat d'urbanisme délivré sur un terrain éloigné de cinq cent mètres d'un village<sup>1115</sup> ou d'une autorisation d'aménager un parc de loisirs distant de six cent mètres des dernières maisons<sup>1116</sup>. Une exception au principe a cependant été

---

<sup>1112</sup> Même si deux arrêts du Conseil d'État semblent induire le contraire (CE, 10 janvier 2001, Mme Blanc, Req. N°211459 et CE, 26 février 2001, Joyeux, Req. N°211360), le principe d'urbanisation en continuité s'applique également dans la bande des cent mètres. Pour une opinion en ce sens : LE ROY (R), « L'extension de l'urbanisation dans l'article L 146-4-I du Code de l'urbanisme », RJE, N° spécial, 2004, p.54.

<sup>1113</sup> De l'analyse de la jurisprudence, le professeur Mesnard retient cinq critères principaux caractérisant la continuité : « l'existence d'un plus ou moins grand nombre de constructions à proximité, la distance par rapport au bourg, localisé selon le cas par ses dernières maisons, voire le panneau de signalisation de l'agglomération, la construction de terrains voisins. L'existence d'équipements et de réseaux divers (voirie, assainissement, électricité, eau potable, etc.) est une condition nécessaire mais non suffisante pour définir la partie urbanisée de la commune, mais l'argument est souvent utilisé à l'appui d'un autre, pour conforter son argumentation. Le juge fait donc une appréciation in concreto, cas par cas, en restant, comme toujours, influencé dans son raisonnement par une certaine idée de proportionnalité entre l'ampleur de l'opération réalisée et l'agglomération contiguë » : MESNARD (A-H), « Le droit du littoral » in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), Droits maritimes, Dalloz, 2006, p.547.

<sup>1114</sup> TA Montpellier, 18 avril 1991, Consorts Darenne et Bujéa, Jurisprudence administrative illustrée, 1991, p.55.

<sup>1115</sup> TA Nice, 28 février 1991, M. Politi.

<sup>1116</sup> TA Montpellier, 30 mars 1994, Fenec c/ Commune de Targassonne.

apportée par la loi d'orientation agricole de 1999<sup>1117</sup>, exception destinée à donner une réponse à une affaire survenue dans la commune de Logonna-Daoulas<sup>1118</sup> : deviennent ainsi autorisées sans exigence de continuité les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage de zones habitées<sup>1119</sup>.

-424- Dès lors que l'on ne peut étendre l'urbanisation en continuité avec l'existant, il ne reste qu'une seule autre modalité pour réaliser cette extension : la construction d'un hameau nouveau intégré à l'environnement (b).

#### -b- L'urbanisation en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

-425- La notion d'intégration à l'environnement est complexe. Elle dépend notamment de la dimension des bâtiments et de leur style architectural qui doivent être adaptés à la région littorale considérée<sup>1120</sup>. Selon l'instruction du 24 octobre 1991, « la notion de hameau fait (quant à elle) référence à un petit groupe de maisons, conformément à l'acception généralement admise<sup>1121</sup> » ; une circulaire de mars 2006 précise qu'un hameau comprend « une dizaine ou une quinzaine de constructions au maximum<sup>1122</sup> ». La construction d'immeubles collectifs représentant un nombre considérable de surface hors œuvre nette (SHON<sup>1123</sup>) ne peut être autorisée sur ce fondement<sup>1124</sup>. De la même manière, un projet trop réduit ne constituera pas un hameau nouveau, faute de présenter les éléments d'organisation de l'espace nécessaire à la constitution d'une entité autonome d'urbanisation<sup>1125</sup>.

---

<sup>1117</sup> Loi N°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, JO N°158 du 10 juillet 1999 p.10231 ; Circulaire N°99-63 du 10 septembre 1999 relative aux incidences des dispositions de la loi N°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole sur le droit de l'urbanisme, BOME N°99-18.

<sup>1118</sup> CE, 15 octobre 1999, Commune de Logonna Daoulas, Req. N°s 198578 et 198579, BJD, 5/1999, p.341, note L. Touvet, DMF, 1999, p.888.

<sup>1119</sup> Ces constructions ne doivent toutefois pas être réalisées dans les espaces proches du rivage et ne doivent porter atteinte ni à l'environnement ni aux paysages : article 109 de la loi. Pour une analyse historique de cette modification, voir notamment : LE ROY (R), « L'extension de l'urbanisation dans l'article L 146-4-I du Code de l'urbanisme », RJE, N° spécial, 2004, pp.57-58.

<sup>1120</sup> À notre connaissance, il n'existe aucune décision d'annulation d'un projet au motif de leur non intégration dans l'environnement.

<sup>1121</sup> LE COQ (V), « La loi Littoral », Gaz.Pal., 10 juillet 1997, pp.897-941.

<sup>1122</sup> Circulaire relative à l'application de la loi Littoral, 14 mars 2006.

<sup>1123</sup> La SHON correspond à la surface de plancher de la construction dont on soustrait les combles non aménageables, les sous-sols d'une hauteur inférieure à un mètre quatre-vingt, les caves sans ouverture sur l'extérieur, les balcons et les garages.

<sup>1124</sup> TA Nice, 2 avril 1992, Époux Vautrerot et autres, Req. N°913685, RJE, 1992-3, p.373, AJDA, 20 septembre 1992, p.622.

<sup>1125</sup> Ainsi, ne constituent pas un hameau : la présence de trois (CE, 24 mars 1989, Ministère de l'équipement c/ M. Rochet, Req. N°71797) ou quatre constructions éloignées les unes des autres (CAA Marseille, 31 mai

-426- Ainsi, le principe de regroupement de l'urbanisation implique-t-il une extension de l'urbanisation en continuité ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Tout comme celles relatives au principe général d'équilibre, ces dispositions encadrent la commune littorale dans sa politique d'aménagement, en s'appliquant sur l'ensemble de son périmètre. Toutefois, considérant que certaines zones comportent une sensibilité ou une fragilité particulière, la loi Littoral procède également à une protection renforcée de certains espaces (B).

### **-B- Une protection renforcée de certains espaces.**

-427- Par nature, le littoral enferme des espaces de sensibilité et de fragilité particulières. Le législateur ne pouvait donc traiter uniformément l'ensemble de la commune littorale sans prendre en considération l'existence de telles disparités. Deux critères peuvent alors justifier la mise en œuvre d'une protection renforcée de l'espace : un critère géographique tout d'abord, lié à la proximité du rivage (A), un critère d'ordre scientifique ou naturaliste ensuite, lié à la fragilité de l'écosystème (B).

#### **-1- La proximité du rivage, source d'un régime juridique spécifique.**

-428- On observe un renforcement de la réglementation à mesure que l'on se rapproche de la mer : d'une extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (a), on évolue vers une inconstructibilité dans les espaces non urbanisés de la bande des cent mètres (b) pour enfin atteindre une exigence de maintien du caractère naturel du rivage et des plages (c).

---

2001, Colonna, Req. N°99MA00366), deux bâtiments à usage d'habitation de cinquante-six et trente-deux logements (CAA Bordeaux, 5 juin 1997, Commune de Cerbère, Req. N°94BX00602), un ensemble d'équipements industriels artisanaux et commerciaux (CE, 28 novembre 1997, SIVOM du lac du Bourget, Req. N°161572), une zone de dix-sept constructions dans un rayon de deux cent cinquante mètres et situés à trois kilomètres de l'agglomération (CAA Marseille, 16 mars 2001, Darde, Req. N°97MA01630), un camping (CAA Marseille, 8 mars 2001, Simoni, Req. N°98MA00413) et a fortiori une maison isolée sur un terrain situé à un kilomètre du village (TA Bastia, 22 mai 1997, Époux Rodriguez c/ Préfet de Corse du sud, Req. N°93600).

#### -a- L'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

-429- L'article 146-4-II alinéa 1 du Code de l'urbanisme dispose : « l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme (PLU), selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ». Les dispositions de cet article offrent le moyen de protéger le littoral d'une manière durable en conciliant développement et préservation de l'espace. Toutefois, elles ont posé et posent encore de sérieuses difficultés dans leur application, tant les termes employés par le législateur restent difficiles à définir. En premier lieu, aucun élément ne vient délimiter la largeur des espaces proches du rivage vers l'intérieur des terres et ainsi caractériser géographiquement la notion. De nombreux critères ont été avancés pour définir ces espaces<sup>1126</sup> avant que le Conseil d'État, dans un arrêt Commune de Gassin de 1993, ne marque une rupture avec l'analyse multicritères auparavant opérée par les tribunaux administratifs<sup>1127</sup> : dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement, M. Le Chatelier, recommande d'apprécier au cas par cas l'étendue des espaces proches du rivage en s'appuyant particulièrement sur le critère de la distance et celui de l'état antérieur des lieux<sup>1128</sup>. Largement critiquée<sup>1129</sup>,

---

<sup>1126</sup> Un critère quantitatif tout d'abord, incluant une « zone d'au moins trois cent mètres, située au-delà de la bande des cent mètres, indépendamment de la présence d'un tissu urbanisé séparant le projet du rivage de la mer » : TA Montpellier, 30 janvier 1987, SNC Nebot et Commune de Frontignan, Req. N°17567. Un critère qualitatif ensuite selon lequel les espaces proches du rivage recouvrent une « zone naturelle constituant un écosystème littoral quelle que soit sa profondeur vers l'intérieur des terres » : COULOMBIE, REDON (J-C), Droit du littoral, Litec, Paris, 1992, p.149. Le professeur Becet recense quant à lui trois critères utilisés pour définir la notion d'espaces proches : la distance par rapport à la mer tout d'abord, le critère topographique ensuite au terme duquel les espaces proches du rivage s'étendraient jusqu'au premier accident de relief permettant d'opérer une dissociation physique avec les espaces suivants, le critère fonctionnel enfin, lié à l'influence maritime : BECET (J-M), Droit de l'urbanisme littoral, PUR, 2002, p.131.

<sup>1127</sup> CE, 12 février 1993, Commune de Gassin et SA Sagic, Req. N°128251, AJDA, 1993, p.336, note C. Mauge et L. Touvet, LPA, 10 mai 1993, note B. Lamortette.

<sup>1128</sup> « Nous voudrions enfin vous inciter à faire valoir une dernière considération tirée de l'état antérieur des lieux et surtout de l'atteinte déjà portée au site par les constructions existantes. Il nous semble ici normal de protéger une bande côtière plus large dans les régions où le littoral est déjà largement construit et où il peut apparaître légitime de ralentir le processus d'extension urbaine, alors qu'à l'inverse, dans les zones où les constructions sont moins nombreuses, la même bande pourra être plus étroite ».

<sup>1129</sup> Ainsi, lorsque l'on se trouve dans un espace resté naturel, l'utilisation de ce critère peut conduire au développement de l'urbanisation, contrairement à l'esprit de la loi Littoral : CHARLES (H), HOCREITERE (P), « La notion et le régime juridique des espaces proches du rivage dans la loi N°86-2 du 3 janvier 1986 », RFDA, 1994, pp.101-117. Le professeur Becet regrette quant à lui que tous les jugements ou arrêts rendus après cette intervention du Conseil d'État fassent de la distance le critère principal permettant de définir les espaces proches du rivage (CE, 27 février 1995, Association de défense des quartiers de Fréjus et autres, AJDA, 1995, p.468 ; CAA Lyon, 8 avril 1997, Commune de Margencel et M. et Mme Duchamp, Req. N°96 LY 2094 et 96 LY 02185) : BECET (J-M), Droit de l'urbanisme littoral, PUR, 2002, p.134. Plus critiquée encore sera la pratique des directions départementales de l'équipement (DDE) qui consistera, sur la base de cette jurisprudence, à fixer la délimitation des espaces proches qu'elles tentent d'imposer aux communes qui révisent leur POS/PLU au plus près de la limite extrême des deux mille mètres.

cette approche a été complétée par une nouvelle intervention du Conseil d'État dans un arrêt Mme Barrière de 2004<sup>1130</sup> : le critère de distance n'est aujourd'hui plus aussi prédominant que par le passé<sup>1131</sup>, celui de la visibilité entre le terrain et la mer devant également être pris en considération, tout comme celui de la nature des terrains situés entre la mer et la construction envisagée<sup>1132</sup>. Faute d'une définition législative précise, la notion d'espace proche du rivage reste ainsi largement dépendante des fluctuations jurisprudentielles.

-430- Une autre difficulté réside dans la détermination du régime juridique applicable dans les espaces proches du rivage, le législateur évoquant la règle de l'extension limitée de l'urbanisation<sup>1133</sup>. Pour apprécier cette notion, le critère de l'importance des constructions envisagées reste un élément déterminant<sup>1134</sup>. Il correspond au désir du législateur de

---

<sup>1130</sup> CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, Req. N°251534, Environnement, 2004, note L. Benoit, BJD, 2004, p.86, note J-C Bonichot, DMF, 2005, p.659, note J-M Bécet. En ce sens, voir également : CE, 2 octobre 2006, SA Marcellesi et autre, Req. N°271327, 271330 et 271757, Environnement, N°12, 2006, p.29, note J-M Février.

<sup>1131</sup> Comme dans l'arrêt Commune de Gassin, le terrain sur lequel la construction est envisagée est à environ huit cent mètres du rivage. Pourtant, les solutions dégagées par le Conseil d'État à douze années d'intervalle sont loin d'être identiques. Le tribunal administratif de Nantes, suivi par la Cour d'appel, utilise le critère de la distance du terrain par rapport à la mer pour affirmer que l'opération est située en espace proche du rivage. Contrairement aux solutions dégagées dans l'arrêt Commune de Gassin, le Conseil d'État considère ici que la Cour d'appel de Nantes a commis une erreur de droit en se fondant « exclusivement sur la distance séparant ce terrain du rivage de la mer ». Dans cette affaire, le commissaire du gouvernement avait alors rappelé que « se limiter au critère de distance reviendrait à perdre de vue l'objectif du législateur qui était de limiter l'urbanisation en front de mer ou venant boucher toute perspective sur la mer et non d'interdire aux communes littorales tout développement vers l'arrière ».

<sup>1132</sup> En l'espèce, le Conseil d'État note que les terrains concernés sont séparés du rivage par un secteur urbanisé longeant le front de mer ; pour cette raison, ils ne peuvent être considérés comme espaces proches du rivage.

<sup>1133</sup> La règle est applicable tant dans les espaces non urbanisés que dans les espaces déjà urbanisés. La doctrine, suivie par la jurisprudence, a longtemps soutenu que la notion d'espace urbanisé devait jouer en espace proche pour permettre sans restriction la densification de l'urbanisation de ces espaces. On considèrerait ainsi qu'un projet situé dans un espace urbanisé n'entraînait pas une extension de l'urbanisation (CE, 14 mars 1997, Commune de Narbonne, Req. N°156211). La jurisprudence a cependant évolué sur ce point par un arrêt CE, 27 septembre 1999, Commune de Bidart, Req. N°178869, BJD, 1999, p.336, note A. Seban, confirmé par CE, 5 février 2001, SA SEERI Méditerranée, Req. N°211875, Droit de l'environnement, 2001, p.105, comm. N. Calderaro. Ainsi, l'article L 146-4-II s'applique-t-il tant dans les espaces non urbanisés que dans les espaces déjà urbanisés : toute autorisation d'occupation des sols sollicitée en espace proche réalise une extension de l'urbanisation qui doit donc présenter un caractère limité.

<sup>1134</sup> CAA Nantes, 26 mars 2002, Association de défense des sites jaguens, Req. N°98NTO1932 ; CAA Nantes, 13 novembre 2001, Commune de Grandcamp Maisy, Req. N°00NT01526 ; CAA Lyon, 12 juin 2001, Association Lac d'Annecy Environnement, AJDA, 2002, p.604 ; CAA Marseille, 17 mai 2001, Commune de Borme-les-Mimosas, Req. N°99MA00063 ; CAA Marseille, 12 octobre 2000, Association ADPVNHC, Req. N°97MA05267 ; CE, 1<sup>er</sup> juillet 1994, Ministère de l'Équipement, Logement, Transports et Mer, Commune du Lavandou ; CE, 29 mars 1993, Commune d'Argelès sur mer, Req. N°128204 ; TA Nice, 23 avril 1992, Association Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez ; TA Pau, 22 octobre 1991, Association Sauve plage Hossegor, Req. N°910025 ; TA Nice, 4 juillet 1991, Association de sauvegarde du site de Gassin ; TA Montpellier, 18 avril 1991, Cts Darennes... En ce sens, il faut s'étonner que la construction de cent quarante-trois appartements puisse être considérée comme une opération limitée : CE, 30 juillet 2003, Syndicat de défense du Cap d'Antibes, N°203766.

préserver les espaces situés à proximité du rivage de toute opération disproportionnée. Les critères de localisation de l'opération et de configuration des lieux doivent également permettre d'opérer une différenciation dans la manière d'appréhender le caractère limité de l'extension de l'urbanisation<sup>1135</sup>. D'une manière générale, « une opération (...) ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation (...) que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions<sup>1136</sup> ».

-431- Déjà exigeant, le régime juridique applicable aux espaces proches du rivage est renforcé lorsque l'on atteint la bande des cent mètres (b).

-b- L'inconstructibilité dans les espaces non urbanisés de la bande des cent mètres.

-432- Le principe de protection d'une bande continue de cent mètres était déjà formulé par la Directive d'aménagement national du 25 août 1979 et était en général bien accepté, tant par les élus que par les promoteurs. La confirmation législative par la loi Littoral a clarifié le principe en supprimant les nombreuses exceptions qui existaient sous le régime de la directive d'Ornano. L'article L 146-4-III du Code de l'urbanisme dispose ainsi : « en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites dans une bande littorale de cent mètres (...). Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions et installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Leur réalisation est toutefois soumise à enquête publique suivant les modalités de la loi N°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Le plan d'occupation des sols peut porter la largeur de la bande littorale visée au premier alinéa du présent paragraphe à

---

<sup>1135</sup> Ainsi, dans un espace où l'urbanisation est réduite, une construction relativement légère pourra être considérée comme une extension limitée de l'urbanisation. À l'inverse, dans les centres urbains très denses, l'extension de l'urbanisation apparaîtra le plus souvent limitée, même avec dix-huit mille mètres carrés de SHON et trente-neuf mètres de hauteurs : TA Nice, 4 mai 1998, M. et Mme Kettel c/ Commune de Nice, N°97-5079. De même, dans l'affaire de l'extension du palais du festival de Cannes, la CAA de Marseille prend en considération le caractère largement urbanisé du secteur pour considérer que la réalisation de onze mille quatre cent mètres carrés de SHON présente un caractère limité : CAA Marseille, 23 novembre 2000, Association information et défense de Cannes, Req. N°97 MA 1572. À l'inverse, un projet important situé dans un espace peu construit ne sera qualifié d'extension limitée de l'urbanisation : CE, 24 mai 1996, Société du port de Toga, Rec. p.174.

<sup>1136</sup> CE, 7 février 2005, Soleil d'Or, Req. N°264315, Droit de l'environnement, 2005, p.161, note S. Grataud, DMF, 2005, p.659, note J-M Bécet, BJD, 2005, p.10, note J-C Bonichot.

plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient<sup>1137</sup> ».

-433- La largeur de cent mètres de la bande littorale est calculée à partir du point atteint par les plus hautes eaux en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles<sup>1138</sup>. Dans son appréciation de la notion d'espace urbanisé, le juge n'est pas lié par le zonage retenu par le PLU. Il appliquera la méthode du faisceau d'indices en s'appuyant notamment sur le nombre de constructions existantes, le type d'habitat, la proximité de l'agglomération, la desserte par des équipements collectifs<sup>1139</sup>... Dans l'hypothèse où l'espace est considéré comme urbanisé, la jurisprudence prévoit que l'urbanisation doit rester maîtrisée : c'est ainsi que s'applique dans les espaces urbanisés de la bande des cent mètres le principe d'extension limitée de l'urbanisation prévu à l'article L 146-4-II<sup>1140</sup>. Le principe d'inconstructibilité n'est en outre pas applicable aux « constructions et installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau<sup>1141</sup> ». De même, la loi du 9 février 1994<sup>1142</sup> - ajoutant un

---

<sup>1137</sup> À cet égard, la Circulaire interministérielle du 20 juillet 2006 relative à la protection de l'environnement et du littoral (BOMT, 2006-16, 1087) demande instamment aux préfets d'« inciter les communes à mieux exploiter cette possibilité » d'extension de la bande des cent mètres, laquelle devra dorénavant « être systématiquement envisagée dans les SMVM, les DTA et, le cas échéant, les chapitres individualisés des SCOT valant SMVM ».

<sup>1138</sup> CE, 12 octobre 1973, Kreitman, RDP, 1974, p.1150, conclusion Gentet. Pour les falaises, le Conseil d'État considère que le point de départ de cette distance de cent mètres est « l'élévation à la verticale du point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ». Le point d'arrivée qu'il convient de considérer dépend, quant à lui, du projet de construction lui-même et non pas de la parcelle sur lequel il s'implante : CE, 22 octobre 1999, Commune de Pénestin-sur-mer, Société Sofi Ouest, Req. N°180422 et 180447, AJDA, 2000, p.366, note E. Le Cornec, RDI, 1/2000, p.32, note J. Morand-Deville et L. Touvet.

<sup>1139</sup> Par l'appréciation de ces éléments, la jurisprudence va finalement reconnaître une spécificité régionale quant au type d'urbanisation. Ainsi le tribunal administratif de Bastia a une interprétation très souple de la notion d'urbanisation puisqu'en Corse, l'implantation de maisons individuelles sur des terrains vastes aboutit à un habitat peu groupé (TA Bastia, 28 septembre 1990, Préfet de haute Corse c/ Commune de Sainte Lucie de Moriani, Req. N°89588). Il reste que la présence de quelques constructions et d'équipements publics ne suffit pas à caractériser un espace urbanisé.

<sup>1140</sup> CE, 2 mars 1998, Commune de Saint-Quay-Portrieux, Req. N°159040 ; CE, 10 mai 1996, Société du port de Toga SA et autres, DMF, 1996, p.658 ; CE, 14 janvier 1994, Commune du Rayol-Canadel, Req. N°127025, Rev. Adm., 1994, p.17 ; TA Pau, 22 octobre 1991, Association Sauve plage Hossegor, RJE, 1993, p.220.

<sup>1141</sup> Ont ainsi été rejetées les demandes concernant un centre de thalassothérapie (TA Nice, 17 décembre 1987, Mouvement niçois pour la défense des sites et du patrimoine et autres, RFDA, 1990, p.234), un bar restaurant (CE, 9 octobre 1996, Union départementale Vie et Nature 83, Req. N°161555, BJD, 6/1996, p.453), un parking (CE, 10 mai 1996, Commune de Saint-Jorioz, Req. N°155169). À l'inverse, ont été retenues les exceptions tenant à une activité aquacole (TA Rennes, 11 octobre 1989, Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne, Req. N°881383), l'édification d'un poste de surveillance de plage (TA Caen, 27 décembre 1990, Sahiguède, Req. N°88506), la création de deux bassins pour le développement d'une activité ostréicole (TA Rennes, 23 avril 2003, Association Les amis de Locmiquel, de Baden et du golfe du Morbihan).

deuxième alinéa à l'article L 146-8 du Code de l'urbanisme - précise qu'à titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées avec rejet en mer, non liées à une opération d'urbanisme nouvelle, peuvent être autorisées conjointement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement.

-434- L'application de l'article L 146-4-III du Code de l'urbanisme pose un certain nombre de problèmes pratiques, conduisant à refuser des constructions qui ne vont pourtant pas à l'encontre de l'esprit de la loi Littoral. Ainsi, pourquoi refuser à un particulier la construction d'un abri de jardin<sup>1143</sup>, le changement d'un toit en zinc pour un toit en ardoise plus conforme au style breton<sup>1144</sup> ou les travaux de reconstruction d'une maison détruite par un sinistre<sup>1145</sup> ? Néanmoins, il faut reconnaître à cet article le mérite d'avoir préservé de l'urbanisation nombre d'espaces de la bande des cent mètres grâce à ce principe d'inconstructibilité. Par ailleurs, le rapprochement vers la mer conduit encore à un renforcement du régime juridique applicable (c).

#### -c- Le maintien de principe du caractère naturel du rivage et des plages.

-435- Outre ses dispositions en matière d'urbanisme, la loi Littoral s'attache également à compléter les règles relatives à la domanialité publique maritime. Ainsi, l'article 27 pose-t-il en principe le maintien de l'état naturel du rivage. De même, la loi exige que « les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques<sup>1146</sup> ». Pour ce faire, tout changement substantiel d'utilisation du domaine public maritime doit préalablement être soumis à enquête publique<sup>1147</sup>. Le statut des plages est également au cœur du texte adopté en 1986 : leur caractère public est ainsi reconnu et protégé par l'article 30 de la loi<sup>1148</sup>. Cependant, l'aménagement de ces sites particulièrement sensibles et fréquentés a longtemps posé des problèmes importants, symbolisés par l'affaire de la

---

<sup>1142</sup> Loi N°94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, JO du 10 février 1994 p.2271.

<sup>1143</sup> CAA Lyon, 21 février 1995, M. Heinz Weick.

<sup>1144</sup> CAA Nantes, 30 mars 1994, MM. Jean Michel et Richard de Poulpique de Roscanvel.

<sup>1145</sup> CAA Nantes, 11 juin 1997, M. et Mme Priou.

<sup>1146</sup> Article 25 alinéa 1.

<sup>1147</sup> Article 25 alinéa 2.

<sup>1148</sup> Sur les concessions de plage, voir les dispositions du Décret N°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, JO du 28 mai 2006.



plage de Pampelonne<sup>1149</sup> et conduisant à l'adoption d'un article L 146-6-1 du Code de l'urbanisme par la loi de 2001 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)<sup>1150</sup>.

-436- L'article L 146-6-1 du Code de l'urbanisme a ainsi pour objet de fournir une solution à l'affaire de la plage de Pampelonne et, plus généralement, de rendre possible des opérations d'aménagement des plages afin de concilier préservation de l'environnement et organisation de la fréquentation touristique. L'article L 146-6-1 dispose : « afin de réduire les conséquences sur une plage et les espaces naturels qui lui sont proches de nuisances ou de dégradations sur ces espaces, liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi (...), une commune ou, le cas échéant, un établissement public de coopération intercommunale compétent peut établir un schéma d'aménagement. Ce schéma est approuvé, après enquête publique, par décret en Conseil d'État, après avis de la commission des sites. Afin de réduire les nuisances ou dégradations mentionnées au premier alinéa et d'améliorer les conditions d'accès au domaine public maritime, il peut, à titre dérogatoire, autoriser le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la bande des cent mètres définie par le III de l'article L. 146-4, dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique. Les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État ».

-437- Les dispositions nouvelles s'appliquent « sur une plage et les espaces naturels qui lui sont proches ». L'espace concerné doit souffrir de nuisances ou de dégradations « liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi » Littoral. Ces conditions réunies, un schéma d'aménagement peut être élaboré sous la

---

<sup>1149</sup> TA Nice, 23 décembre 1996, Association Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez et autres c/ Commune de Ramatuelle, Req. N°943088, BJD, 1/1998 ; CAA Marseille, 20 janvier 2000, Commune de Ramatuelle et Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Req. N°97MA01046 et MA01164, BJD, 2000, p.87, conclusion L. Benoit ; CE, 13 novembre 2002, Commune de Ramatuelle, Req. N°219034, JCP A, 2003, p.303, note L. Bordereaux, Environnement, 3/2003, p.9, note L. Benoit, AJDA, 2003, p.337, note J. Morand-Deville. Sur cette affaire, voir notamment : BENOIT (L), « Pampelonne ou la protection des espaces remarquables du littoral », Droit de l'environnement, N°3, 2003, pp.9-11 ; DALIGAUX (J), « Pourquoi interdire d'améliorer l'existant ? », Études foncières, N°77, 1997, pp.15-19 ; STRUILLOU (JF), « Pampelonne, la plage de la discorde. Construit sans permis, le littoral reste "naturel" », Études foncières, N°77, 1997, pp.8-14.

<sup>1150</sup> Loi N°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO N°289 du 14 décembre 2000 p.19777, dite Loi SRU.

responsabilité de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale intéressé. Le projet est définitivement adopté par décret en Conseil d'État, après enquête publique et avis de la commission des sites. La lourdeur de la procédure démontre, à l'évidence, la crainte des parlementaires de revenir sur les protections instituées par la loi de 1986. D'une manière générale, cet article a été bien accueilli, tant par les élus que par la doctrine ; ainsi, l'aménagement des plages reste possible et subordonné à une concertation à travers la réalisation d'un document spécifique dont la procédure, somme toute assez lourde, devrait empêcher les dérives. Il reste que la mise en œuvre de ces dispositions est soumise à la publication d'un décret, non paru à ce jour<sup>1151</sup>. Il convient également d'observer qu'une disposition assez similaire mais plus contestable existe pour le territoire corse<sup>1152</sup>.

-438- Le critère de proximité du rivage est donc source d'un régime juridique spécifique. Ainsi, plus l'on se rapproche de la mer, plus le régime juridique est contraignant. Cette protection graduelle permet ainsi d'adapter la réglementation au milieu concerné. Toutefois, des écosystèmes particulièrement riches et sensibles peuvent être situés dans des sites géographiquement distants du rivage ; la loi Littoral propose donc un second critère justifiant la mise en œuvre d'une protection renforcée de l'espace, critère fondé cette fois sur la fragilité de l'écosystème (2).

## **-2- La fragilité d'un écosystème, fondement d'une protection renforcée.**

-439- L'espace littoral ne saurait être traité de manière uniforme dans toutes ses composantes. L'existence de sites au caractère remarquable (a) justifie en effet la mise en œuvre d'une protection renforcée à travers un régime juridique spécifique (b).

---

<sup>1151</sup> Dans une allocution prononcée le 13 juillet 2006, M. Perben, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, a indiqué que le décret était « en cours de finalisation ».

<sup>1152</sup> Sur ce point, voir infra 811.

-a- L'appréciation du caractère remarquable.

-440- L'article L 146-6 du Code de l'urbanisme, disposition introduite par le chapitre premier de la loi Littoral, vise la protection des « espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables » du littoral<sup>1153</sup>. Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des « documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols », qu'il s'agisse de décisions individuelles ou de documents de planification d'origine communale (PLU), intercommunale (Schéma de cohérence territoriale (SCOT)) ou nationale (Directive territoriale d'aménagement (DTA), Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). La circulaire du 10 octobre 1989 précise en outre que l'article L 146-6 est applicable sur l'ensemble du territoire de la commune littorale<sup>1154</sup>. Celui-ci s'étendant jusqu'à douze milles des côtes<sup>1155</sup>, on considère que les dispositions de cet article s'appliquent en mer jusqu'à la limite des eaux territoriales ; c'est ainsi qu'en Méditerranée, les herbiers de Posidonie bénéficient des protections instaurées par le texte<sup>1156</sup>.

---

<sup>1153</sup> L'article L 146-6 a connu quelques difficultés d'application entre le moment d'entrée en vigueur de la loi Littoral et celui où a été pris le décret concernant les espaces remarquables. De nombreux tribunaux ont ainsi refusé de faire application immédiate de la loi en l'absence du décret d'application. Le Conseil d'État a pourtant admis l'opposabilité immédiate des dispositions de l'article L 146-6 avant la publication du décret : CE, 10 décembre 1990, Groupement des associations de défense des sites et de l'environnement de la Côte d'Azur et autres, Req. N°97110. C'est le refus des tribunaux administratifs, joint au fait que cet article était considéré comme la vitrine de la nouvelle politique de protection du littoral, qui a conduit le gouvernement à prendre le décret d'application N°89-694 du 20 septembre 1989 portant application de dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique, JO du 26 septembre 1989 p.12130. Le texte, critiqué, a fait l'objet d'une modification par le décret N°2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le Code de l'urbanisme, JO du 30 mars 2004 p.6081.

<sup>1154</sup> Le juge administratif a toutefois semblé réduire l'applicabilité de l'article L 146-6 aux seuls espaces proches du rivage, critère pourtant absent des textes. Ainsi, le tribunal de Rennes a considéré que les menhirs de Carnac ne constituaient pas un site ou paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel ou culturel du littoral pour l'unique raison qu'ils n'ont pas un caractère spécifiquement marin ou côtier. Cette approche revient à appliquer le régime de l'article L 146-6 aux seuls espaces proches du rivage. Or, l'article L 146-6 est applicable sur la totalité du territoire de la commune littorale sans qu'il y ait lieu de distinguer ce qui est proche ou non du rivage, ce qui est spécifiquement littoral ou non. Le caractère remarquable d'un site doit ainsi être apprécié, non par référence aux rivages, mais par référence à ses valeurs intrinsèques dès lors qu'un tel espace se trouve dans une commune littorale : LE CORNEC (E), « Une interprétation peu orthodoxe de l'article L 146-6 met les alignements de Carnac en danger », Droit de l'environnement, N°65, 1999, pp.6-8. Toutefois, la jurisprudence récente est revenue à une applicabilité de ces dispositions sur l'ensemble de la commune littorale (CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou c/ M.Statius, Construction Urbanisme, Req. N°275922 et 275924, Droit de l'environnement, 2006, p.368, note L. Bordereaux, Construction Urbanisme, 1/2006, p.22, note V. Guinot ; CAA Marseille, 30 août 2001, SNC Ryans de Lys, RJE, 2002, chron. B. Drobenko ; TA Nice, 31 décembre 1997, SNC Ryans de Lys).

<sup>1155</sup> CE, 20 février 1981, Commune de Saint Quay Portrieux, Req. N°16449, AJDA, 1981, p.465, chron. F. Tiberghien et B. Lassene, DMF, 1983, p.269, note J-P Beurrier.

<sup>1156</sup> CE, 30 décembre 2002, Commune de Six Fours les plages, Req. N°245621, RJE, 2004, p.8, obs. F. Billet, Construction Urbanisme, 4/2003, note P. Benoit-Cattin : suspension d'un arrêté autorisant des travaux d'extension d'un port de plaisance susceptibles de porter atteinte aux herbiers de Posidonie.

-441- L'article R 146-1 du Code de l'urbanisme opère une liste des espaces à protéger : il s'agit notamment des dunes, landes côtières, plages, lidos, estrans, falaises, marais, vasières, tourbières, plans d'eau, zones humides, récifs coralliens... L'espace concerné doit ainsi faire partie d'un des neuf groupes mentionnés par cet article. Toutefois, cette première condition ne peut "jouer" seule tant elle provoquerait une extension irraisonnée des espaces à protéger. Ainsi le site doit-il répondre à un deuxième critère, qualitatif cette fois : il doit en effet s'agir d'un site ou paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel ou culturel<sup>1157</sup> du littoral, nécessaire au maintien des équilibres biologiques ou présentant un intérêt écologique<sup>1158</sup>. C'est ce critère, apprécié *in concreto* par le juge administratif, qui pose le plus de difficultés<sup>1159</sup>. Dans son appréciation, le juge tient particulièrement compte du caractère urbanisé de l'espace : se fondant sur l'article R 146-1 qui ne protège que « les parties naturelles des sites inscrits ou classés », la juridiction administrative considère qu'un espace déjà urbanisé ne constitue pas un espace à préserver au sens de l'article L 146-6. L'urbanisation de la zone s'oppose à ce que le caractère naturel<sup>1160</sup>, et donc la qualification au titre de L 146-6, puissent être retenus<sup>1161</sup>. En revanche, ni la simple trace d'une activité humaine ni même la présence de quelques constructions ou d'installations légères de loisirs<sup>1162</sup> n'empêchent le caractère naturel de l'espace sur lequel s'appliquera le principe de préservation (b).

<sup>1157</sup> Le patrimoine culturel a été largement oublié puisque l'article R 146-1 ne fait référence qu'à des espaces naturels. Sans doute le législateur a-t-il pensé que la protection du patrimoine culturel était suffisamment assurée par d'autres instruments : monuments, sites, zones de protection du patrimoine architectural et urbain, loi N°89-874 du 1<sup>er</sup> décembre 1989 relative aux biens culturels maritimes... Sur ces outils juridiques, voir particulièrement MESNARD (A-H), « Spécificité maritime et littorale des législations sur le patrimoine culturel immobilier », ADMO, Tome XIX, 2001, pp.95-110. À notre connaissance, la dimension culturelle n'a fait l'objet que de deux illustrations jurisprudentielles : un ancien moulin à marée (TA Rennes, 3 janvier 2002, M. Jean Guillon Verne, Req. N°01952), et la villa Magali à Saint Raphaël (TA Nice, 23 mars 1995, Préfet du Var c/ Commune de Saint-Raphaël).

<sup>1158</sup> Article R 146-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>1159</sup> Pour preuve, le caractère remarquable n'est même pas évident lorsqu'il s'agit d'un site classé Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) ou Zone importante pour la conservation des oiseaux (ZICO). Selon la note annexée à la circulaire du 10 octobre 1989, ces espaces répondent a priori aux deux conditions d'application de l'article L 146-6. Pour la jurisprudence toutefois, si l'existence d'une ZNIEFF peut être retenue comme un indice important pour juger du caractère remarquable (CAA Marseille, 6 janvier 2000, Préfet de haute Corse c/ Commune de Bonifacio), cela n'est pas toujours suffisant (CAA Marseille, 28 juin 2001, Préfet de Corse du sud, Req. N°98MA01168 ; CAA Lyon, 28 avril 1998, Commune de Théoule-sur-Mer et M. Hamon, Req. N° 97LY00749 et 97MA01266).

<sup>1160</sup> Est naturel l'espace non altéré ou peu altéré par l'activité humaine : CE, 29 juin 1998, Chauzenoux, Req. N°160256, BJD, 1998, p.303.

<sup>1161</sup> CE, 25 novembre 1998, Commune de Grimaud, Req. N°168029, Rec. p.82 ; CE, 17 juin 1998, Association amicale des loisirs et du temps libre longevillais, Req. N°168977 ; CE, 1<sup>er</sup> octobre 1997, Commune de Pornic, Req. N°173184 ; CE, 6 mai 1996, Association Hardelot Opale environnement et Association Nord nature, Req. N°151698 et 152467 ; CE, 14 janvier 1994, Commune du Rayol-Canadel, Req. N°127025, Rev. Adm., 1994, p.17.

<sup>1162</sup> C'est le cas de dunes en partie urbanisées (CAA Bordeaux, 20 décembre 2001, Commune de Soorts-Hossegor, Req. N°98BX01019), d'une zone de dunes boisées à proximité du rivage ne comprenant que

## -b- L'application du principe de préservation.

-442- L'article L 146-6 dispose que « les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins (...) ». Il reste alors à déterminer le contenu du principe de préservation ici formulé. L'approche simple d'une inconstructibilité qui a prévalu un moment<sup>1163</sup> a récemment été remise en cause par la jurisprudence<sup>1164</sup>. Ainsi, après avoir qualifié l'espace de remarquable, le juge administratif a pu annuler un permis de construire, non pas au nom du principe d'inconstructibilité, mais au vu de l'importance du projet autorisé qui ne pouvait être implanté sans nuire au paysage à préserver<sup>1165</sup>. Dans une autre affaire, le juge a même autorisé la construction, dans un espace qualifié de remarquable, d'un ouvrage n'entrant pas dans le champ de l'article R 146-2 du Code de l'urbanisme mais qui, de par ses caractéristiques ne portait pas atteinte aux intérêts protégés par L 146-6<sup>1166</sup>. Confuses, ces positions ne concourent pas à clarifier un concept et une jurisprudence déjà complexes<sup>1167</sup>. Toutefois, le régime des constructions dans les espaces relevant de l'article L 146-6 reste très stricte et l'« on peut considérer que la qualification d'un espace, site ou paysage de remarquable ou de caractéristique du littoral au sens de L 146-6 équivaut à instituer une véritable inconstructibilité de fait<sup>1168</sup> ». Ne sont ainsi autorisés sur ces espaces que les seuls aménagements légers dont une liste est donnée à l'article R 146-2 du Code de l'urbanisme et dont le juge administratif contrôle le respect<sup>1169</sup>. Dans sa version originelle, il s'agissait

---

quelques constructions isolées (CAA Nantes, 16 décembre 1998, Commune de Longeville sur Mer, Req. N°95NT00877), d'une plage appartenant à un site inscrit en dépit de constructions irrégulières et de la proximité d'un important lotissement (CAA Marseille, 20 janvier 2000, Commune de Ramatuelle, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Req. N°MA01046 et 97MA01164, BJDU 2000, p.87).

<sup>1163</sup> CE, 14 janvier 1994, Commune du Rayol-Canadel, Req. N°127025, Rev. Adm., 1994, p.17 : « Considérant que le territoire couvert par la PAZ s'inscrit en totalité dans un site remarquable jusqu'alors peu urbanisé et dont la nécessité de la protection justifie l'interdiction de principe de toute forme de construction (...) ».

<sup>1164</sup> BECET (J-M), « Sur quelques arrêts récents appliquant l'article L 146-6 ou la fin des certitudes », DMF, 1998, pp.92-99.

<sup>1165</sup> CAA Lyon, 24 octobre 1995, Société Rest AG, Req. N°94LY0013, Droit de l'environnement, février 1996, p.10.

<sup>1166</sup> CE, 30 décembre 1996, Société de protection de la nature de Sète Frontignan Balaruc, Req. N°102023.

<sup>1167</sup> Le professeur Becet note ainsi qu'il aurait été plus simple de considérer que ces espaces ne relevaient pas de cet article L 146-6 plutôt que de jouer sur la notion de préservation : BECET (J-M), « Sur quelques arrêts récents appliquant l'article L 146-6 ou la fin des certitudes », DMF, 1998, p.97.

<sup>1168</sup> BENOIT (L), « Pampelonne ou la protection des espaces remarquables du littoral », Environnement, mars 2003, pp.9-11. La jurisprudence récente semble d'ailleurs revenir à ce principe d'inconstructibilité, n'autorisant que les aménagements légers prévus par l'article R 146-2 (CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou c/ M.Statius, Construction Urbanisme, Req. N°05275922, 275924, Droit de l'environnement, 2006, p.368, note L. Bordereaux, Construction Urbanisme, 1/2006, p.22, note V. Guinot).

<sup>1169</sup> Sur l'exigence de démolition d'un ouvrage public irrégulièrement implanté dans un espace remarquable : CAA Nantes, 18 avril 2006, Req. NO04NT000362, DMF, 2007, p.79, observations L. Bordereaux.

notamment des « chemins piétonniers et objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public (...) et des aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, de pêche et cultures marines ou lacustres, conchylicoles, pastorales et forestières (...) ». Cette approche très restrictive<sup>1170</sup> a été critiquée du fait de son inadaptation à contenir à la pression touristique<sup>1171</sup> et à maintenir les activités traditionnelles de bord de mer<sup>1172</sup>. Ces observations ont donc conduit à une réécriture des articles R 146-1 et R 146-2<sup>1173</sup> sous la pression des professionnels de la mer<sup>1174</sup> et des élus locaux<sup>1175</sup>.

---

<sup>1170</sup> Approche largement confortée par la jurisprudence. Ainsi, ne sont pas considérés comme aménagements légers les constructions et opérations les plus importantes (un parking de cinq cent places : TA Nice, 3 novembre 1994, Mme Engelsen et autres, Req. N°89632 ; un port de plaisance de deux cent cinquante places : CE, 10 juillet 1996, Commune de Billiers, Req. N°170057 ; un ensemble composé de plusieurs parcours de golf, de courts de tennis et d'un complexe hôtelier : CE, 29 juillet 1998, Syndicat intercommunal du golf de l'Adour, Req. N°158543 et 160965) comme les plus réduites (une piscine : TA Nice, 22 septembre 1994, Époux Ezavin, Req. N°911050 ; une aire de jeux : CE, 20 octobre 1995, Commune de Saint Jean Cap Ferrat, Req. N°s 151282, 151816 et 151859, Rec. p.1072, TA Poitiers, 30 avril 2003, Association pour la protection des sites de Saint Clément des Baleines, DMF, 2003, p.816).

<sup>1171</sup> Les espaces remarquables sont en effet des espaces très fréquentés par les touristes. Or, les aménagements prévus par l'article R 146-2 ne visaient le touriste que son aspect piéton et ne permettaient pas de créer les équipements nécessaires à son accueil, comme des aires de stationnement. En période estivale, le site se trouvait donc menacé par une multitude de voitures stationnées sur les pelouses littorales. De la même manière, en n'autorisant aucune aire de camping caravaning, l'on se heurtait alors au problème du camping sauvage. Enfin, une simple cabine téléphonique ne pouvait être implantée sur ces sites. Si celles-ci ne sont pas nécessaires à l'aménagement des espaces remarquables, leur absence pose, en cas de noyades, un problème de responsabilité des maires pour mauvaise organisation des secours. En ce sens, voir CAA Nantes, 21 mars 1990, Commune de Saint-Jean Trolimon, LPA, 2 octobre 1991, note B. Levy.

<sup>1172</sup> Ainsi ne sont considérées comme exceptions au sens de l'article R 146-2 que la réalisation d'un atelier ostréicole (TA Rennes, 25 avril 2002, Association de la Baie de Bernon, JCPA, 4-11 novembre 2002, note L/ Bordereaux), celle d'un bâtiment conchylicole et d'un ponton à carrelot (TA Poitiers, 11 juillet 2002, M. et Mme LEBEAU c/ Commune de Saint-Georges d'Oléron et Association Aix Ponant c/ Commune de l'Ile d'Aix, DMF, 2003, p.213, note L. Bordereaux). De plus, l'article R 146-2-b limite la possibilité de construire dans les espaces remarquables aux seuls locaux d'une superficie maximale de vingt mètres carrés de SHON. Le décret N°2000-1272 du 26 novembre 2000 (Décret N°2000-1272 du 26 décembre 2000 relatif à la définition de la surface hors oeuvre nette des constructions et modifiant le code de l'urbanisme et les décrets N°77-1141 du 12 octobre 1977 et N°85-453 du 23 avril 1985, JO N°300 du 28 décembre 2000 p.20739) a restreint cette possibilité, en remplaçant la notion de SHON par celle de surface hors oeuvre brute (SHOB). Cette modification a eu de lourdes conséquences en entravant le développement d'activités agricoles, conchylicoles ou sylvoicoles et, surtout, en empêchant l'application des normes communautaires.

<sup>1173</sup> Décret N°2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le Code de l'urbanisme, JO du 30 mars 2004 p.6081.

<sup>1174</sup> BUSSON (B), « Le nouveau régime de protection des espaces littoraux sensibles », Droit de l'environnement, mai 2004, p.90.

<sup>1175</sup> Pression des élus locaux symbolisée par les deux rapports parlementaires publiés au cours de l'été 2004 : ALDUY (J-P), GELARD (P), L'application de la loi Littoral : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire, Rapport d'information N°421 fait au nom des affaires économiques et du plan et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par le groupe de travail chargé de dresser le bilan de l'application de la loi N°86-2 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, Sénat, 21 juillet 2004, 97p ; LE GUEN (J), Pour un retour à l'esprit de la loi Littoral, Rapport d'information N°1740 déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur l'application de la loi Littoral, Assemblée nationale, 21 juillet 2004, 99p.

-443- Le nouvel article R 146-1 dispose désormais : « lorsqu'ils identifient des espaces ou milieux relevant du présent article, les documents d'urbanisme précisent, le cas échéant, la nature des activités et les catégories d'équipements nécessaires à leur gestion ou à leur mise en valeur notamment économique ». Si le terme « document d'urbanisme » reste assez vague, l'absence de précisions particulières incite à penser que tout document d'urbanisme est ici concerné, qu'il soit décentralisé - PLU, SCOT - ou qu'il émane des autorités étatiques comme les DTA ou les SMVM<sup>1176</sup>... Cette disposition devrait donc inciter les autorités à prévoir systématiquement l'aménagement des espaces remarquables dans les documents d'urbanisme.

-444- Le nouvel article R 146-2 du Code de l'urbanisme prévoit quant à lui les aménagements autorisés dans les espaces remarquables. C'est le cas en premier lieu des aménagements destinés à l'accueil du public, désormais facilité par la possibilité d'implanter des chemins cyclables, des sentiers équestres, des objets mobiliers d'informations du public, des installations d'observations de la faune, des équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité, ainsi que des aires de stationnement<sup>1177</sup>. La réalisation de ces aménagements doit néanmoins être justifiée par « l'importance de la fréquentation du public ». S'agissant des activités économiques traditionnelles, sont désormais autorisées la réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques<sup>1178</sup>. Le décret excluant toute forme d'hébergement, un contrôle devra régulièrement être effectué<sup>1179</sup>. Pour les aménagements nécessaires à « l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières », un seuil de cinquante mètres carrés de surface de plancher devra être respecté. Cette extension permettra de résoudre certaines difficultés rencontrées par les professionnels quant à la mise en conformité de leurs établissements avec les exigences communautaires. À l'inverse, l'article R 146-2-d ne prévoit aucun seuil précis pour les

---

<sup>1176</sup> HOSTIOU (R), « Espaces remarquables du littoral : le changement dans la continuité », AJDA, 2005, p.371.

<sup>1177</sup> C'est le sens des nouveaux a et b de l'article R 146-2. La Circulaire interministérielle du 15 septembre 2005 précise que les aires de stationnement projetées doivent faire « l'objet d'un aménagement paysager, de telle sorte que le stationnement n'altère pas le caractère remarquable de l'espace » : Circulaire N°2005-57-UHC/PS1, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer / Ministre de l'écologie et du développement durable, BOMT N°18 du 10 octobre 2005 (534-0, 1502). Pour un commentaire de cette circulaire, voir BORDEREAUX (L), « La circulaire du 15 septembre 2005 sur les espaces remarquables du littoral », DMF, 2005, pp.1043-1052.

<sup>1178</sup> Article R 146-2, c et d.

<sup>1179</sup> HOSTIOU (R), « Espaces remarquables du littoral : le changement dans la continuité », AJDA, 2005, p.372 : « il reste à s'assurer que les pouvoirs publics seront en mesure de vérifier que ces dispositions sont bien respectées ».

constructions et aménagements « dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés<sup>1180</sup> ». Cette incertitude « annonce certainement des recours contentieux relatifs à ces constructions<sup>1181</sup> ». Dans ces deux hypothèses, les constructions et aménagements devront s'inscrire « en harmonie avec le site et les constructions existantes ». La notion d'harmonie avec le site suscitera, n'en doutons pas, de longs développements jurisprudentiels. Dans toutes les hypothèses, ces aménagements ne pourront être autorisés qu'à la suite d'une enquête publique et « à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites<sup>1182</sup> ». Il s'agit là d'un garde fou supplémentaire qui témoigne de la hauteur des enjeux<sup>1183</sup>. Le dernier alinéa de l'article R 146-2 précise également que « les aménagements mentionnés aux a, b et d du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel » : toute nouvelle construction doit donc répondre au principe de réversibilité, ce qui démontre la volonté de « ne pas voir se transformer des ateliers de mareyage en points de vente pour les touristes... ou des hangars en maison d'habitation<sup>1184</sup> ».

-445- Ainsi, avec le professeur Becet, on peut considérer que « le régime juridique des espaces relevant de l'article L 146-6 du Code de l'Urbanisme est (...) aujourd'hui, plus attentif aux besoins des entreprises littorales, tout en continuant à préserver ces espaces. Il apparaît ainsi plus proche des réalités pratiques et, dès lors, plus facile à appliquer<sup>1185</sup> ». Il semble en tout cas mieux apte à l'organisation de l'accueil du public et au maintien des activités traditionnelles de bord de mer.

---

<sup>1180</sup> Le Circulaire de 2005 précise néanmoins que l'ensemble des aménagements situés dans les espaces remarquables devront être légers « même quand aucune condition de seuil n'est posée » : « le caractère léger s'appréciera au regard de la hauteur / emprise au sol, de la taille de la construction, notamment au regard des dimensions du site. En particulier, l'aménagement devra conserver des proportions raisonnables et on appréciera son incidence sur l'environnement ».

<sup>1181</sup> LISSOUCK (FF), « Le littoral entre protection renforcée et pression de l'urbanisation. Réflexions sur la portée des décrets d'application en mars 2004 », RJE, 1/2005, p.46.

<sup>1182</sup> Article R 146-2 alinéa 1.

<sup>1183</sup> HOSTIOU (R), « Espaces remarquables du littoral : le changement dans la continuité », AJDA, 2005, p.372.

<sup>1184</sup> BUSSON (B), « Le nouveau régime de protection des espaces littoraux sensibles », Droit de l'environnement, 2004, p.90. LISSOUCK (FF), « Le littoral entre protection renforcée et pression de l'urbanisation. Réflexions sur la portée des décrets d'application en mars 2004 », RJE 1/2005, p.43.

<sup>1185</sup> BECET (J-M), « Quelques réflexions à propos de quatre nouveaux décrets sur le littoral », DMF, 2004. Pour d'autres, le seuil critique est largement dépassé et le décret en question revient « sur un équilibre qui, s'il n'a pas enrayé les constructions anarchiques dans cet espace, a néanmoins pu les contenir » : LISSOUCK (FF), « Le littoral entre protection renforcée et pression de l'urbanisation. Réflexions sur la portée des décrets d'application en mars 2004 », RJE, 1/2005, p.47.



-446- Ainsi, comme nous l'avons observé, le territoire littoral constitue un domaine d'intervention historique de l'État français. D'abord limitée au seul rivage de la mer, l'intervention du législateur s'est progressivement étendue au domaine public maritime avant que ne se développe une politique globale d'aménagement des littoraux. L'adoption d'une loi spécifiquement consacrée à cet espace constitue le point d'orgue de cette évolution qui n'a cessé d'appréhender la zone côtière comme un territoire original nécessitant l'application de normes singulières. La réponse donnée par l'État italien au même phénomène de littoralisation est, quant à elle, tout à fait différente. Ainsi l'espace littoral n'est-il traditionnellement réglementé que de manière incidente (Section II).

## **- Section II - La zone côtière italienne, espace traditionnellement réglementé de manière incidente.**

-447- Si l'État français place l'espace littoral au cœur d'une politique de protection spécifique, en Italie à l'inverse, la zone côtière reste traditionnellement réglementée de manière incidente, à travers les dispositions juridiques relatives au domaine public maritime (§1) et au paysage (§2).

### **-§1- La zone côtière, élément du domaine public maritime.**

-448- Comme en droit français, les dispositions régissant la domanialité publique contribuent à régir et protéger une partie de l'espace littoral (A). En Italie de surcroît, cette protection est renforcée par une gestion décentralisée du domaine (B).

#### **-A- Une protection de la zone côtière par les règles régissant la domanialité publique.**

-449- Le droit italien s'inscrit dans une approche tout à fait classique quant à la définition du domaine public maritime (1), domaine auquel un régime de protection spécifique est attaché (2).

#### **-1- Une définition classique du domaine public maritime.**

-450- L'un des aspects fondamental dans la nature des biens relève de la distinction entre leur utilisation *ut singuli*<sup>1186</sup> ou *ut universi*<sup>1187</sup>, distinction fondant l'existence de régimes juridiques différenciés. Ainsi existe-t-il des biens vis-à-vis desquels la collectivité se trouve dans un rapport de jouissance directe et gratuite : il s'agit de ces choses - *res* - qui ont la qualité de territoire. Suivant de près la tradition romaine, les ordres juridiques internes réservent à ce type de biens des régimes juridiques spécifiques. Ainsi l'État, ou les collectivités territoriales, prennent en charge le *dominio* sur ces choses, limitant le pouvoir des personnes privées quant à leur utilisation. Le droit italien qualifie ainsi de bien public au sens strict les biens insusceptibles de commerce, réservés de façon exclusive à l'État ou

---

<sup>1186</sup> « À titre personnel ».

<sup>1187</sup> « À titre universel ».

aux collectivités territoriales<sup>1188</sup>. Par exclusion, les autres biens sont dits privés, ou patrimoniaux, et s'articulent autour de deux catégories : les biens patrimoniaux disponibles d'une part, les biens patrimoniaux indisponibles d'autre part<sup>1189</sup>, ces derniers ne pouvant être soustraits à leur destination sauf loi spécifique en ce sens<sup>1190</sup>. Si le Code Civil ne les mentionne pas expressément, la doctrine ajoute à cette distinction les biens privés d'intérêt public, biens appartenant à des personnes privées mais qui, de par leurs caractéristiques, restent soumis au pouvoir de l'administration<sup>1191</sup>.

-451- Les biens du domaine public maritime sont destinés à satisfaire un intérêt général qualifié d'« usage public de la mer<sup>1192</sup> », répondant à la fois aux usages traditionnels - la défense, la navigation, la pêche... - et aux usages plus récents tels que l'industrie, le commerce, le tourisme... Le Code de la Marine Marchande de 1865 définissait le domaine maritime comme le lido de la mer, les ports, les anses et les plages. Aux termes du Code de la navigation de 1942<sup>1193</sup>, appartiennent aujourd'hui au domaine public maritime le lido, les plages, les ports et les rades, les lagunes, les embouchures des fleuves qui se jettent à la mer, les bassins d'eaux douces ou saumâtres communiquant avec la mer ainsi que les canaux destinés à l'usage public maritime<sup>1194</sup>. L'article 942 du Code Civil ajoute que les terrains abandonnés par les eaux relèvent également du domaine public maritime<sup>1195</sup>.

-452- D'une manière générale, ces notions se conçoivent comme en droit français. Ainsi, le lido de la mer est-il entendu comme la surface de terrain gagnée par la mer et dont les limites côté terre s'étendent jusqu'aux incursions des plus hautes marées, hors tempêtes<sup>1196</sup>. Les plages sont les terrains qui s'étendent après le lido ; ses limites extérieures ne sont pas déterminées précisément mais dépendent, selon chaque espèce,

<sup>1188</sup> Ces biens sont définis par le législateur italien aux articles 822, 824 et 825 du Code civil.

<sup>1189</sup> Article 826 alinéas 2 et 3 du Code Civil.

<sup>1190</sup> Article 828 alinéa 2 du Code Civil.

<sup>1191</sup> VITIELLO (V), « Note sul demanio marittimo », RGA, 3-4/2006, p.490.

<sup>1192</sup> CUOMO (A), « Tutela della zone costiera » in ROSI (M), JANNUZZI (F) (A cura di), *L'area costiera mediterranea*, Giannini Editore, Napoli, 2000, p.151 ; MAESTRONI (A), « Demanio marittimo : tutela delle coste e diritti di uso collettivo », RGA, 6/2003, p.968.

<sup>1193</sup> Le Code a été adopté par Regio decreto (RD) 30 marzo 1942, N°3271, GU N°93 del 18 aprile 1942.

<sup>1194</sup> Article 28. La différence la plus notable au regard du droit français tient au sol et au sous-sol de la mer territoriale qui ne relève pas du domaine public maritime italien. Les règles de la domanialité publique s'y applique néanmoins quant à son occupation ainsi que pour l'exercice des activités de police.

<sup>1195</sup> Disposition ajoutée par l'article 1 de la Legge 5 gennaio 1994, N°37, Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche, GU N°14 del 19 gennaio 1994 S0 N°11.

<sup>1196</sup> Corte di Cassazione, 2 maggio 1962, N°849. C'est cette même conception qui prévaut depuis 1973 en droit français pour la détermination de la limite terrestre du rivage : CE, 12 octobre 1973, Kreitman, RDP, 1974, p.1150, conclusion Gentet.

d'une décision de l'autorité maritime qui apprécie la capacité du lieu à satisfaire l'usage public de la mer. Les ports constituent des espaces aquatiques communiquant avec la mer et accueillant des navires, à l'abri des vents et des ondes. Les lagunes sont des bassins séparés de la mer et ouverts par une langue de terre interrompue en un ou plusieurs points<sup>1197</sup>. Ainsi, classiquement, l'ensemble de ces éléments naturels appartient au domaine public maritime. L'article 29 du Code de la navigation précise par ailleurs que les constructions et ouvrages appartenant à l'État et situés dans les limites du domaine maritime et de la mer territoriale sont considérés comme relevant dudit domaine : on parle alors de domanialité accidentelle ou de domanialité par attraction<sup>1198</sup>.

-453- La délimitation du domaine public, compétence du Ministre chargé des transports et de la navigation<sup>1199</sup>, est l'expression du pouvoir de tutelle de l'administration maritime fondé sur l'article 823 du Code Civil. L'acte de délimitation a alors une valeur récognitive et non constitutive de droits<sup>1200</sup>. L'ensemble des biens du domaine public maritime bénéficie d'un régime de protection spécifique (2).

## **-2- Un régime de protection spécifique.**

-454- Les biens du domaine public maritime italien bénéficient d'un double régime de protection : un régime classique et permanent lié à leur nature publique (a), un régime plus original en lien avec leur affectation (b).

### **-a- La règle traditionnelle : la protection inhérente à la nature publique du bien.**

-455- Le domaine public maritime fait partie des biens appartenant à l'État au sens de l'article 822 du Code Civil<sup>1201</sup>. À ce titre, ils sont inaliénables et ne peuvent faire l'objet de

---

<sup>1197</sup> CAMMEO (F), « Voce "Demanio" » in Digesto italiano, 1926, p.181.

<sup>1198</sup> En droit français, l'on parlera de domaine public artificiel.

<sup>1199</sup> Article 31 du Code de la navigation.

<sup>1200</sup> AVANZI (S), Demanio e ambiente, CEDAM, 1998, p.110. C'est également le cas en droit français. La jurisprudence considère ainsi qu'une opération de délimitation du domaine constitue la reconnaissance d'un « phénomène naturel que la délimitation ne fait que constater (...) » : Cass. Crim., 14 janvier 1959, Bull.crim. N°40.

<sup>1201</sup> La doctrine a longtemps assimilé les notions d'appartenance et de propriété : ALESSI (R), I mezzi dell'azione amministrativa, Bologna, 1957, p.3 ; MESSINEO (F), Manuale di diritto civile e commerciale, Padova, 1943, Vol. I. Aujourd'hui, certains auteurs considèrent que la propriété n'est pas celle de l'État mais celle du public en général. En ce sens, voir notamment : ANGELONE (C), BASILAVECCHIA (M), CAMARDA (G), DEL FREDERICO (L), DI GIANDOMENICO (G), TRANQUILLI, LEALI (R), La

droits en faveur de tiers, sauf dans les limites prévues par la loi<sup>1202</sup>. Les biens mentionnés à l'article 28 du Code de la Navigation sont par ailleurs considérés comme « domaine nécessaire<sup>1203</sup> » ; les conditions de leur déclassement sont ainsi strictement encadrées<sup>1204</sup>. D'une manière générale, une protection des biens du domaine public doit être assurée par l'administration<sup>1205</sup>.

-456- Il existe des droits collectifs d'usage du domaine public maritime<sup>1206</sup>. Depuis la fin des années 1980, les tribunaux sanctionnent largement toute activité conduisant à une remise en cause de l'usage public du domaine<sup>1207</sup>. Son occupation et son utilisation légitimes sont ainsi conditionnées par l'octroi d'une disposition concessionnaire<sup>1208</sup> ; l'autorité maritime peut ainsi, conformément aux exigences de l'usage public, concéder l'occupation et l'usage, même exclusifs, de biens domaniaux et de zones de la mer territoriale<sup>1209</sup>. La concession est à la fois limitée par le temps<sup>1210</sup>, par les exigences d'usage public<sup>1211</sup> et est dans tous les cas subordonnée au paiement d'une redevance<sup>1212</sup>. La

---

gestione del demanio marittimo, dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni, Milano, 2002, p.73; MAESTRONI (A), « Demanio marittimo : tutela delle coste e diritti di uso collettivo », RGA, 6/2003, pp.966-968.

<sup>1202</sup> Article 823 du Code Civil.

<sup>1203</sup> Corte di Cassazione, 27 gennaio 1976, N°316.

<sup>1204</sup> En effet, le déclassement, c'est-à-dire le passage d'un bien du domaine public maritime au patrimoine disponible de l'État, n'est possible que si celui-ci ne peut être affecté à l'usage public de la mer : c'est le sens de l'article 35 du Code de la navigation. Le déclassement ne doit toutefois pas être la conséquence d'une tolérance vis-à-vis d'une occupation illicite qui ne permettrait plus de rendre le bien utilisable pour l'usage public de la mer. La section de contrôle de la Cour des Comptes, dans un rapport du 28 février 1996, l'a clairement affirmé : l'aliénation par l'administration étatique d'un terrain faisant partie du domaine maritime au profit d'une personne qui l'occupait abusivement est illégitime. En ce sens, voir également : Corte di Cassazione, Sez. III penale, 30 novembre 2005, RGA, 3-4/2006, p.483. De la même manière, la sortie du domaine public est, en droit français, strictement réglementée : DUFAU (J), « Sortie du domaine public », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 405-22.

<sup>1205</sup> C'est le sens de l'article 823 alinéa 2 du Code Civil. De la même manière, l'administration française est tenue d'entretenir les biens du domaine public, obligation qui s'applique à toutes les dépendances du domaine, qu'il s'agisse d'ouvrages incorporés au domaine public (CE, Avril 1962, Min. TP c/ Sté des chais d'Armagnac, Rec. p.245) ou de dépendances domaniales non aménagées comme les rivages de la mer (CE, 3 mai 1963, Commune de Saint Brévin les Pins, Rec. p.259).

<sup>1206</sup> MAESTRONI (A), « Demanio marittimo : tutela delle coste e diritti di uso collettivo », RGA, 6/2003, p.968.

<sup>1207</sup> Corte di cassazione, Sez. II, 20 gennaio 1989 ; Corte di Cassazione, Sez. III, 3 aprile 1996.

<sup>1208</sup> Sur les règles régissant l'octroi de concessions sur le domaine public maritime, voir notamment : Legge 16 marzo 2001, N°88, Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime, GU N°78 del 3 aprile 2001; Legge 4 dicembre 1993, N°494, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 1993, N°400, recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime, GU N°285 del 4 dicembre 1993 ; Code de la navigation, articles 36 à 55. Dans un arrêt du 17 mars 1998, la Cour de Cassation a rappelé que seul un acte de concession, et jamais un contrat de droit commun, pouvait attribuer à un sujet privé des droits sur le domaine public.

<sup>1209</sup> Article 36-1 du Code de la navigation.

<sup>1210</sup> Article 36-2 du Code de la navigation

<sup>1211</sup> Ainsi, en cas de multiples demandes, il est donné préférence au projet d'utilisation du domaine qui s'inscrit le mieux dans le cadre de l'intérêt public : c'est le sens de l'article 37-1 du Code de la navigation. La

protection de l'intérêt public est par ailleurs garantie par le pouvoir de l'administration de modifier<sup>1213</sup> ou de révoquer<sup>1214</sup> unilatéralement la concession<sup>1215</sup>. En cas d'occupation abusive du domaine, l'administration peut ordonner une remise en état des lieux et, en cas d'inexécution, y procéder à la charge financière de l'occupant<sup>1216</sup>. La commune dispose d'un pouvoir similaire en cas d'occupation abusive de terrains appartenant à l'État ou aux entités locales ; ainsi peut-elle ordonner la remise en état des lieux ou procéder à la démolition de la construction illégitime aux frais du contrevenant<sup>1217</sup>.

-457- En matière d'urbanisme, la construction de nouveaux ouvrages dans une zone de trente mètres adjacente au domaine maritime est soumise à autorisation du Chef du compartiment<sup>1218</sup>. Cette zone peut être étendue par décret du Président de la République (DPR) après avis du Conseil d'État<sup>1219</sup>. L'autorisation n'est pas exigible dès lors que les constructions ont été prévues par les plans régulateurs communaux (PRG) régulièrement approuvés par l'autorité maritime<sup>1220</sup>. Grâce à cette disposition du Code de la navigation, une bande terrestre de trente mètres a théoriquement pu être protégée de l'urbanisation. Toutefois, le Code ne pose en aucun cas un principe d'inconstructibilité mais exige uniquement une autorisation de l'administration maritime.

-458- Ainsi, classiquement, l'appartenance à la domanialité publique emporte application d'un régime juridique particulier dont une partie de la zone côtière, le domaine public maritime, a pu profiter. Le droit italien permet en outre une protection supplémentaire à travers l'affectation particulière du bien domanial (b).

---

concession et l'usage public doivent dans tous les cas être appréciés selon un « critère de compatibilité librement appréciée par l'autorité publique » : TAR Liguria, 29 giugno 1998, N°309.

<sup>1212</sup> Article 39 du Code de la navigation.

<sup>1213</sup> Article 44 du Code de la navigation.

<sup>1214</sup> Article 43 du Code de la navigation.

<sup>1215</sup> On retrouve en droit français les mêmes principes d'utilisation privative du domaine public, notamment l'exigence d'un titre d'occupation du domaine public, délivré pour une durée limitée et susceptible d'être révoqué unilatéralement par l'administration.

<sup>1216</sup> Article 54 du Code de la navigation.

<sup>1217</sup> DPR 6 giugno 2001, N°380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, GU N°245 del 20 ottobre 2001 SO N°239, aggiornato al Dlvo N°301 del 2002, Article 35.

<sup>1218</sup> Article 55-1 du Code de la navigation. On doit entendre par nouvel ouvrage toute construction stabilisée sur le sol et destinée à satisfaire les exigences de durée d'implantation. Un kiosque en bois est considéré comme un nouvel ouvrage : Consiglio di Stato, 21 gennaio 1993, N°67.

<sup>1219</sup> Article 55-2 du Code de la navigation.

<sup>1220</sup> Le Plan régulateur général constitue l'outil de droit commun de planification des sols à l'échelle de la commune. Il correspond au PLU français.

-b- Un dispositif original : la protection liée à l'affectation particulière du bien.

-459- Comme il a été observé, le droit de la domanialité publique opère une référence constante à l'intérêt public quant à l'usage des biens domaniaux. Point d'orgue de cette approche, l'article 37-1 du Code de la navigation dispose qu'en cas de multiples demandes de concessions doit être préférée celle offrant le plus de garanties en matière d'intérêt public. À ce titre, le droit italien offre la possibilité aux associations de protection de l'environnement d'obtenir par, concession domaniale, la gestion d'une partie du domaine maritime et de la colonne d'eau, afin d'y mener une politique de conservation et de mise en valeur<sup>1221</sup> : les territoires ainsi protégés sont appelés « oasis bleues ». La superficie de l'espace terrestre et marin concédé ainsi que la durée de la concession sont déterminées en fonction du programme spécifique qu'entend mettre en œuvre le concessionnaire, de l'intérêt des initiatives envisagées et des exigences de protection et de mise en valeur que requiert l'environnement considéré.

-460- Cette politique de gestion du domaine public maritime s'inscrit dans le cadre de la loi du 31 décembre 1982 relative à la défense de la mer dont l'un des objets principal réside dans l'institution de réserves marines<sup>1222</sup>. Un lien est ainsi expressément tissé entre les réserves marines et les concessions domaniales créant les « oasis bleues » : le texte exige en effet que ces zones répondent à des caractéristiques particulières, identiques à celles prévues par la loi de 1982 pour les réserves marines<sup>1223</sup>. De même, les entités gestionnaires de parcs côtiers nationaux ou régionaux peuvent être à l'origine de l'institution d'« oasis bleues » dans des espaces contigus à leur périmètre de compétence. Dans cette logique, des « oasis bleues » ont pu devenir de véritables réserves naturelles au sens de la loi de 1982<sup>1224</sup>.

---

<sup>1221</sup> On parle alors de « concession d'aires du domaine maritime et de colonnes d'eau marine » : Circolare 27 ottobre 1987 N°237, Prot. N. 5178071 Serie II, Ministero della Marina Mercantile, Concessioni demaniali marittime a favore delle Associazioni di protezione ambientale, per finalità di tutela e protezione dell'ambiente marino, Direzione generale del Demanio Marittimo e dei Porti.

<sup>1222</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU del 18 gennaio 1983.

<sup>1223</sup> Article 25.

<sup>1224</sup> Ainsi, l'« oasis bleue » Isca en Calabre est devenue réserve naturelle après avoir fait l'objet d'une concession domaniale accordée au WWF.

-461- La délivrance de telles concessions domaniales a ouvert en Italie une brèche dans laquelle certaines associations de protection de l'environnement se sont largement engouffrées<sup>1225</sup>. Ainsi le WWF Italie gère-t-il aujourd'hui plus de cent trente « oasis bleues » sur près de trente-cinq mille hectares. Tous les milieux naturels italiens sont représentés, formant ainsi un système homogène représentatif des écosystèmes naturels du pays : prairies alpines, zones humides, canyons sauvages, grottes, forêts méditerranéennes... En tant que milieu caractéristique du territoire national, la zone côtière s'inscrit dans ces initiatives de protection à travers les concessions liées au domaine public maritime. Ainsi, l'« oasis bleue » de Gianola (Lazio) par exemple s'étend le long du Parc régional de Gianola, sur un territoire à la fois terrestre et marin sur lequel la pêche et la navigation sont interdites. L'association WWF, en tant que gestionnaire du site, y mène de nombreuses activités de recherche et assure une politique d'éducation du public.

-462- En Italie, la domanialité publique maritime emporte, classiquement, l'application d'un régime juridique spécifique. Surtout, le droit italien permet la mise en place d'une véritable politique de gestion du domaine à travers une concession domaniale originale visant la conservation et la mise en valeur du milieu. En France, il n'existe aucune disposition similaire. Si l'intérêt public doit prévaloir dans certains types de concessions<sup>1226</sup>, les associations de défense de l'environnement n'interviennent pas directement dans la gestion d'une portion du territoire marin. Ces concessions, largement développées en Italie, permettent ainsi d'assurer une protection du domaine par la mise en œuvre d'une politique de mise en valeur, d'ouverture au public et d'éducation à l'environnement. À ces dispositions juridiques étatiques régissant la domanialité publique maritime et assurant par là même la protection d'une partie de la zone côtière s'ajoutent des normes régionales, la gestion dudit domaine étant largement décentralisée (B).

---

<sup>1225</sup> ROSI (M) (Coord.), *Le coste del Mediterraneo. Studi ambientali*, Giannini Editore, Napoli, 2000, p.31.

<sup>1226</sup> C'est précisément l'objet du Décret N°2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports (JO N°76 du 30 mars 2004 p. 6078) dont l'article 1 alinéa 1 dispose : « Les dépendances du domaine public maritime situées hors des limites administratives des ports peuvent faire l'objet de concessions d'utilisation en vue de leur affectation à l'usage du public, à un service public ou à une opération d'intérêt général ». Il en va de même des dispositions de l'article 19 du Décret N°83-228 du 22 mars 1983 modifié fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines.



## **-B- Une protection renforcée par une gestion décentralisée du domaine public maritime.**

-463- Contrairement au système juridique français, un large transfert de compétences s'est opéré au profit des régions italiennes quant à la gestion du domaine public maritime (1). Une initiative ambitieuse de la Ligurie, région sur laquelle nous appuierons ici notre étude, a alors permis de renforcer la protection des zones côtières à travers l'édiction de règles de gestion du domaine (2).

### **-1- La gestion du domaine public maritime, compétence régionale.**

-464- Les principes généraux fixés par l'État en matière de répartition des compétences (a) ont reçu une application particulière au niveau régional (b).

#### **-a- Des principes généraux fixés par l'État.**

-465- Traditionnellement, les usages publics de la mer concernent la navigation, la défense nationale, la pêche, les chantiers navals. Au fil du temps, les biens du domaine public maritime ont acquis une valeur économique supplémentaire, en lien avec la demande touristique notamment. De nouveaux intérêts - à la fois nationaux, régionaux et locaux - se sont alors juxtaposés, rendant le domaine tributaire de nombreuses administrations. Cette évolution a conduit à une parcellisation des compétences relatives à la gestion des biens domaniaux qui, de la seule administration maritime étatique, revient aujourd'hui largement aux collectivités territoriales.

-466- Les compétences relatives au domaine public maritime ont d'abord été réparties entre l'administration des travaux publics et celle de la marine marchande selon le critère suivant : aux travaux publics les compétences en matière de construction et de manutention des ouvrages<sup>1227</sup>, à l'administration de la marine marchande l'usage de ces biens<sup>1228</sup>. En 1942, le Code de la navigation confiera la matière domaniale à la Direction générale du

---

<sup>1227</sup> Legge 20 marzo 1865 sulle opere pubbliche, N°2248, GU del 27 aprile 1865, article 1, lettre g.

<sup>1228</sup> Article 1 du Code de la Marine Marchande de 1865.

domaine maritime et des ports et à son organe périphérique, la Capitainerie de port<sup>1229</sup>. Le DPR N°616 de 1977<sup>1230</sup> constitue le premier acte majeur en matière de transfert de compétences de l'État aux régions. Son article 59 transfère ainsi aux collectivités régionales les fonctions administratives sur le littoral et sur les aires domaniales adjacentes lorsque leurs utilisations concernent des finalités touristiques ou récréatives. Sont expressément exclues les fonctions relatives à la navigation, à la sécurité nationale et à la police douanière ; de même le transfert ne couvre ni les ports ni les espaces d'intérêt national<sup>1231</sup>.

-467- Les lois Bassanini de 1997<sup>1232</sup> marquent un deuxième acte majeur dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Les principes généraux formulés par ces deux textes seront appliqués à travers le Décret législatif N°112 de 1998<sup>1233</sup>. Son article 105-2-1 transfère ainsi aux régions des compétences en matière d'octroi de concessions des biens du domaine maritime et de la zone de la mer territoriale

---

<sup>1229</sup> Le corps des Capitaineries de Port s'articule aujourd'hui autour d'une structure centrale et d'une structure périphérique. La première dispose à sa tête d'un Commandement général du corps des Capitaineries de Port, responsable de la coordination et du contrôle de toutes les activités menées en mer. La structure périphérique est présente tout au long des huit mille kilomètres de côtes et compte treize directions maritimes, cinquante capitaineries de port, quarante-cinq circonscriptions maritimes, cent trente-huit bureaux maritimes locaux et trente et une délégations de plages. Sur l'organisation et les missions de la Capitainerie, voir notamment : TROGU (M), BASILE (A), CALIGIORE (A), « Unità organizzativa del corpo delle capitanerie di porto » in ROSI (M), JANNUZZI (F) (A cura di), *L'area costiera mediterranea*, Giannini Editore, Napoli, 2000, pp.123-127.

<sup>1230</sup> DPR 24 juillet 1977, N°616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge del 22 luglio 1975 N°382, GU N°234 del 29 agosto 1977.

<sup>1231</sup> Un Décret du Président du Conseil des Ministres (DPCM) a très tardivement identifié ces espaces : DPCM 21 décembre 1995, Identificazione delle aree demaniali marittime escluse dalla delega alle regioni ai sensi dell'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 N°616, GU N°136 del 12 giugno 1996. Un avis de la Présidence du Conseil a précisé que l'exercice des fonctions transférées aux régions comprenait les actions de défense du domaine contre les occupations abusives, le déclassement, la délimitation et l'accroissement du domaine restant de compétence étatique : Presidenza del Consiglio, Avviso N°66500/365 del 2 maggio 1980.

<sup>1232</sup> Legge 15 marzo 1997, N°59, Delega al governo per il conferimento di funzione e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa (Bassanini 1), GU N°63 del 17 marzo 1997 ; Legge 15 maggio 1997, N°127, Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo (Bassanini 2), GU N°113 del 17 maggio 1997.

<sup>1233</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, SO N°77. Prévus aux articles 76 et 77 de la Constitution italienne du 27 décembre 1947, les décrets législatifs sont des actes adoptés par le gouvernement sur le fondement d'une loi de délégation du Parlement qui en détermine les principes généraux. En l'espèce, la loi de délégation est la Legge Bassanini 15 marzo 1997, N°59, Delega al governo per il conferimento di funzione e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, GU N°63 del 17 marzo 1997. Son article 1<sup>er</sup> permet ainsi au gouvernement d'adopter, dans les neuf mois de l'entrée en vigueur de la loi, un ou plusieurs décrets législatifs en vue de confier aux régions et aux entités locales des fonctions et compétences administratives dans le respect des principes contenus dans la loi. Les décrets législatifs sont l'équivalent en droit italien des ordonnances prévues par l'article 38 de la Constitution française de 1958.

pour toute finalité autre que l'approvisionnement en énergie. La compétence de droit commun devient donc celle de la région, la compétence étatique l'exception. Ainsi, le champ géographique de la délégation est élargi, évoluant du littoral et des espaces domaniaux adjacents à tous les biens du domaine maritime et de la mer territoriale. De même, le champ matériel des fonctions transférées est étendu puisqu'il comprend désormais l'ensemble des finalités autre que l'approvisionnement en énergie<sup>1234</sup>. Ces dispositions juridiques nationales reçoivent alors une application particulière au niveau régional (b).

#### -b- Des normes régionales d'application.

-468- Suite à l'adoption du Décret législatif de mars 1998, les régions se devaient d'adopter une norme déterminant précisément les fonctions attribuées aux entités locales, provinces et communes, et celles requérant un exercice unitaire au niveau régional<sup>1235</sup>. Huit régions n'ont alors pas respecté le délai imposé, déclenchant le pouvoir substitutif de l'État<sup>1236</sup>. En Ligurie, plusieurs textes ont été adoptés afin de mettre en œuvre la réforme Bassanini<sup>1237</sup> parmi lesquels la loi régionale N°13 de 1999 destinée à régir les fonctions en matière de défense des côtes, de protection et d'observation de l'environnement marin et côtier, de domaine maritime et de ports<sup>1238</sup>. En ces domaines, la loi détermine les fonctions réservées à la région et celles transférées aux entités locales<sup>1239</sup>.

---

<sup>1234</sup> Et non plus seulement, comme en 1977, la seule utilisation du domaine à des fins touristiques ou récréatives. Restent à l'État des fonctions limitativement énumérées par l'article 104 du Décret législatif.

<sup>1235</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, SO N°77, Article 3-1.

<sup>1236</sup> Decreto legislativo 30 marzo 1999, N°6, Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, N°59 e successive modificazioni, GU N°90 del 19 aprile 1999. Il s'agit des régions Campanie, Lazio, Lombardie, Marches, Molise, Piémont, Pouilles et Vénétie.

<sup>1237</sup> Signalons notamment la Legge regionale 21 giugno 1999, N°18, Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia, Bollettino ufficiale della Regione Liguria N°10 del 14 luglio 1999.

<sup>1238</sup> Legge regionale 28 aprile 1999, N°13, Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti, Bollettino ufficiale della Regione Liguria N°8 del 5 maggio 1999 Parte I. La loi a été modifiée en 2002 : Legge regionale 3 gennaio 2002, N°1, Bollettino ufficiale della Regione Liguria del 9 gennaio 2002 N°1 Parte I.

<sup>1239</sup> Article 1-2.

-469- La région assure les fonctions de programmation du développement portuaire, touristique et de planification territoriale des aménagements côtiers<sup>1240</sup> ; ces fonctions sont notamment assurées à travers le Plan territorial de coordination des côtes (PTCC). La région exerce également la coordination des fonctions dévolues aux entités locales à travers des « orientations et directives<sup>1241</sup> ». Elle conserve par ailleurs un pouvoir de contrôle important : les entités bénéficiaires de transfert de compétences sont ainsi tenues de transmettre chaque année à l'assemblée régionale un rapport sur leur mise en œuvre<sup>1242</sup>. De même, en cas d'inertie ou d'inobservation des directives régionales, la région peut exercer un pouvoir substitutif<sup>1243</sup> et même révoquer la délégation<sup>1244</sup>. Parmi les fonctions attribuées aux communes figurent notamment celle de délivrer les concessions d'utilisation du domaine public maritime et ce, sur la base du Plan d'utilisation des aires domaniales et des Lignes directrices pour les plages libres<sup>1245</sup>. La loi régionale renvoie ainsi à ces deux documents pour la mise en œuvre précise de la répartition des compétences. Au-delà de cette ambition, ces instruments juridiques permettront à la région d'affirmer certains principes de protection du domaine public maritime (2).

## **-2- La gestion du domaine public maritime, cadre propice à une protection de l'espace littoral.**

-470- Le transfert de compétences opéré en matière de gestion du domaine public maritime a été l'occasion pour la région Ligurie d'affirmer un objectif général de protection du milieu et ce, à travers le Plan d'utilisation des aires du domaine maritime (a) et l'établissement de Lignes directrices pour la gestion des plages (b).

---

<sup>1240</sup> Article 2-1.

<sup>1241</sup> Article 2-5.

<sup>1242</sup> Article 18.

<sup>1243</sup> Article 15.

<sup>1244</sup> Article 18.

<sup>1245</sup> Article 8b.

-a- Par un double objet conféré au Plan d'utilisation des aires du domaine maritime.

-471- L'élaboration par la région d'un Plan d'utilisation des aires du domaine maritime est prévue par la loi nationale N°494 de 1993<sup>1246</sup>. La loi régionale de 1999, modifiée en 2002, organise l'adoption du plan en lui confiant la mission première de réglementer l'octroi des concessions des biens maritimes domaniaux et de la zone de mer territoriale. La modification apportée en 2002 dépasse pourtant ce simple aspect procédural et prévoit de nombreuses orientations en matière d'aménagement du domaine. Ainsi, le Plan a-t-il deux objets particuliers : la réglementation de la gestion du domaine maritime d'une part, l'affirmation de principes généraux de planification de cet espace d'autre part.

-472- En premier lieu en effet, le Plan doit répondre aux exigences posées par la loi nationale et organiser l'octroi des concessions des biens maritimes domaniaux et de la zone de mer territoriale. Ainsi les communes se voient-elles transférer certaines fonctions de gestion du domaine maritime comme l'octroi, le renouvellement et la révocation des concessions pour toute finalité autre que l'approvisionnement en énergie<sup>1247</sup>, la délivrance d'autorisations diverses<sup>1248</sup>, la surveillance du domaine<sup>1249</sup>, le recouvrement des redevances<sup>1250</sup>... La région est quant à elle tenue de s'assurer que l'exercice des fonctions transférées s'effectue de manière adéquate. Elle peut, à ce titre, adopter des lignes directrices afin d'assurer l'uniformité et la coordination des actions<sup>1251</sup>.

-473- Le plan comporte également un autre objet : l'édiction de règles de gestion du domaine maritime. Ainsi, outre les aspects procéduraux liés à l'utilisation du domaine, la loi régionale comporte de nombreuses dispositions visant la protection de cet espace, dispositions se rapprochant souvent de celles prévues en France par la loi Littoral. Ainsi l'article 3 affirme-t-il la nécessité pour la région et les communes de garantir la conservation et la valorisation de l'intégrité physique et patrimoniale des biens domaniaux. En engageant l'ensemble des administrations compétentes, cette disposition s'apparente à celle prévue par l'article 25 de la loi Littoral qui dispose : « les décisions d'utilisation du

---

<sup>1246</sup> Legge 4 dicembre 1993, N°494, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge del 5 ottobre 1993, N°400, recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime, GU N°285 del 4 dicembre 1993.

<sup>1247</sup> Article 4, a et b.

<sup>1248</sup> Article 4, b, f, h et k.

<sup>1249</sup> Article 4g.

<sup>1250</sup> Article 4 alinéa 2.

<sup>1251</sup> Article 5 c.

domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ». L'article 8 du Plan fixe par ailleurs certains principes applicables à la gestion du domaine public maritime. On retrouve alors de nombreux éléments prévus, en France, par la loi Littoral. Ainsi, l'usage public du domaine maritime est-il garanti. Dès lors, les concessions domaniales doivent respecter le libre accès à la mer<sup>1252</sup> et le permettre aux personnes handicapées<sup>1253</sup>. La libre circulation sur le rivage est également protégée sur un espace d'une largeur significative, déterminée en fonction des caractéristiques des lieux<sup>1254</sup> et ne pouvant être inférieure à trois mètres<sup>1255</sup>. D'une manière plus générale, la réalisation d'ouvrages sur le domaine doit éviter la fermeture visuelle vers la mer et le bétonnage des plages<sup>1256</sup>. Par ailleurs, les concessions comportant des usages exclusivement privatifs du domaine maritime, c'est-à-dire non rapportables à une activité d'intérêt ou d'usage public, sont interdites<sup>1257</sup>. L'octroi de nouvelles concessions doit en outre être réservé aux activités qui ont un « bénéfice effectif ou une stricte nécessité<sup>1258</sup> » à être exercées en bord de mer<sup>1259</sup>. Même lorsque ces conditions sont réunies, doivent être proscrites les activités ayant des impacts majeurs sur le plan environnemental et paysager ou qui ne sont pas en harmonie avec le site dans lequel elles sont insérées<sup>1260</sup>.

-474- Ainsi, le Plan élaboré par la Ligurie constitue-t-il une initiative majeure pour la préservation de l'espace littoral, dans sa dimension correspondant au domaine public maritime tout au moins. Au-delà de son objet limité déterminé par l'État, il revêt en effet dans la région une dimension environnementale incontestable en organisant de manière

---

<sup>1252</sup> Article 8-1. Cette disposition est similaire à celle prévue par le chapitre VI article 3 de la Loi Littoral, devenu article L 146-3 du Code de l'urbanisme.

<sup>1253</sup> Article 8-11.

<sup>1254</sup> Cette formulation semble inspirée de l'article 30 alinéa 3 de la Loi Littoral qui dispose : « Les concessions de plage sont accordées ou renouvelées après enquête publique ; elles préservent la libre circulation sur la plage et le libre usage par le public d'un espace d'une largeur significative tout le long de la mer. Tout contrat de concession doit déterminer la largeur de cet espace en tenant compte des caractéristiques des lieux ».

<sup>1255</sup> Article 8-14.

<sup>1256</sup> Article 8-15. Cette disposition reste toutefois moins précise et contraignante que l'article 27 de la Loi Littoral posant le principe selon lequel « il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer ».

<sup>1257</sup> Article 8-2.

<sup>1258</sup> Article 8-18.

<sup>1259</sup> Le Plan donne ainsi l'exemple des chantiers navals, de l'aquaculture...

<sup>1260</sup> Article 8-18. Ces dispositions peuvent être mises en parallèle avec l'article L 146-4-III du Code de l'urbanisme qui, en dehors des espaces urbanisés, impose que les constructions et installations autorisées dans la bande des cent mètres soient « nécessaires à des services publics » ou constituent des « activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ».

rationnelle la gestion du domaine ; certaines de ses dispositions semblent d'ailleurs largement inspirées de la loi Littoral française. Cette démarche régionale résolument protectrice de l'environnement se retrouve de la même manière dans les Lignes directrices pour les plages (b).

-b- Par l'établissement d'une protection particulière des plages.

-475- Prévu par la loi régionale de 1999 modifiée<sup>1261</sup> et adopté en 2002<sup>1262</sup>, les Lignes directrices pour les plages s'inscrivent dans un objectif général de conciliation entre concessions d'occupation du domaine public et accès libre et gratuit à la mer. Les règles fixées s'appliquent à l'exercice des fonctions administratives sur le domaine maritime, en particulier l'octroi de nouvelles concessions et le renouvellement des concessions existantes sur les plages. Leur champ d'application s'étend à l'ensemble des côtes de la région Ligurie. Le document vise ainsi à une uniformité des principes de gestion des plages sur le territoire régional.

-476- Une plage libre correspond à une aire du domaine public maritime non donnée en concession et par conséquent disponible librement et gratuitement à l'usage public. Une plage équipée est à l'inverse un espace du domaine public maritime donnée en concession à une entité publique ou à un sujet privé assurant, directement ou via un tiers, des services liés aux loisirs balnéaires<sup>1263</sup>.

-477- Le point 3 des Lignes directrices pose le principe selon lequel une part significative de plage libre doit être maintenue dans chaque commune littorale. Le document énonce par ailleurs certaines règles de gestion des plages. Ainsi, la commune doit-elle pourvoir à la propreté des plages libres, directement ou à travers des conventions conclues avec des associations ou des sujets privés. Des douches, toilettes, vestiaires peuvent y être installés via l'octroi de concessions domaniales. Sur les plages équipées, un affichage des services gratuits et payants doit être assuré<sup>1264</sup> et l'accès à la mer des personnes handicapées

---

<sup>1261</sup> Articles 1, 2 alinéa 5 et 8 alinéa 1.

<sup>1262</sup> Deliberazione della Giunta regionale 21 maggio 2004, N°512, Linee guida per le spiagge libere e libere attrezzate e criteri per la concessione di nuovi stabilimenti balneari.

<sup>1263</sup> Les nouvelles concessions pour plage équipée sont exclusivement octroyées en faveur des entités publiques, selon l'article 8 lettre b, point 12 du Plan d'utilisation des aires du domaine maritime.

<sup>1264</sup> Point 5-1.

garanti<sup>1265</sup>. En outre, 50% de la plage et 50% du front de mer doivent rester libre de tout équipement<sup>1266</sup>. Le concessionnaire doit par ailleurs garantir des services gratuits en matière d'hygiène, de propreté, de surveillance et de sauvetage<sup>1267</sup>. Tout comme le chapitre 2 du Titre II de la loi Littoral, les Lignes directrices établissent donc certains principes de gestion des plages applicables à l'échelle du territoire régional.

-478- Ainsi en Italie, la protection de la zone côtière est-elle d'abord le fruit de la législation nationale relative à la domanialité publique maritime. On observe à cet égard que la décentralisation opérée en matière de gestion du domaine a permis le développement d'un corps de règles étoffé à échelle régionale. Si l'intervention étatique se limite à la formulation de normes générales d'utilisation du domaine, la démarche de la Ligurie nous semble à l'inverse relever d'une approche beaucoup plus large. Ainsi, la région ne se contente pas d'une application *a minima* des fonctions transférées par l'État mais inscrit son action dans un dessein de protection de l'espace littoral, toutefois réduit au seul domaine public maritime. Si nombre des principes établis par la région recouvrent des domaines régis en France par la loi Littoral, la démarche reste néanmoins différente : les normes françaises s'inscrivent en effet dans une emprise spatiale étendue, reconnaissant l'existence d'un territoire littoral, lorsque l'intervention italienne reste cantonnée au seul domaine public maritime. Ainsi, au niveau national, le littoral italien n'est-il traditionnellement réglementé que de manière incidente, par les règles régissant la domanialité publique d'une part, par celles relatives à la protection du paysage d'autre part (§2).

---

<sup>1265</sup> Point 5-2.

<sup>1266</sup> Point 5-8.

<sup>1267</sup> Point 2.



## **-§2- La zone côtière, composante du paysage.**

-479- Le régime juridique du paysage est le fruit d'une législation initiée il y a près d'un siècle et qui tend aujourd'hui seulement à acquérir une certaine stabilité. La loi N°778 du 11 janvier 1922 sur la protection du panorama<sup>1268</sup>, première intervention normative en ce domaine, n'eut pas les effets escomptés sur la protection du paysage. À titre d'exemple, elle ne soumettait la réalisation de constructions à aucune obligation particulière et fut, d'une manière générale, largement inappliquée. L'année 1939 fut ensuite marquée par l'adoption de deux lois importantes, l'une destinée à la protection du patrimoine historique et culturel<sup>1269</sup>, l'autre traitant de la protection des « beautés naturelles<sup>1270</sup> ». Cette dernière constitua le socle normatif de la protection du paysage jusqu'à sa modification par la loi Galasso de 1985 qui élargira considérablement la matière en dépassant la vision purement esthétique attachée aux biens protégés<sup>1271</sup>. À la fin des années 1990, soucieux d'organiser la discipline de manière plus pertinente, le Parlement donna compétence au gouvernement<sup>1272</sup> pour élaborer un Texte unique - *Testo unico* - qui coordonne l'ensemble des dispositions relatives aux biens culturels et aux biens paysagers, également qualifiés de biens environnementaux<sup>1273</sup>. Ce Texte unique réunit ainsi l'ensemble des dispositions normatives en apportant, « pas toujours correctement<sup>1274</sup> », les modifications nécessaires à leurs coordinations et à la simplification des procédures<sup>1275</sup>. Toutefois, cette réorganisation de la matière paysagère fut rapidement dépassée par la nouvelle répartition constitutionnelle des compétences entre État et régions<sup>1276</sup> et par l'adoption de la Convention européenne du paysage<sup>1277</sup>. Fut ainsi adopté en 2004 le Code des biens

---

<sup>1268</sup> Legge 11 giugno 1922, N°778, Tutela delle cose d'interesse artistico o storico.

<sup>1269</sup> Legge 1 giugno 1939, N°1089, Tutela delle cose d'interesse artistico o storico, GU N°184 del 8 agosto 1939.

<sup>1270</sup> Legge 29 giugno 1939, N°1497, Protezione delle bellezze naturali, GU N°241 del 14 ottobre 1939.

<sup>1271</sup> Legge 8 agosto 1985, N°431, Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 27 giugno 1985 N°312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, GU N°197 del 22 agosto 1985, dite Loi Galasso.

<sup>1272</sup> Legge 8 ottobre 1997, N°352, Disposizioni sui beni culturali, GU N°24 del 17 ottobre 1997, SO N°212.

<sup>1273</sup> Cette volonté de réorganisation de la matière s'inscrit dans un mouvement plus général de simplification des textes normatifs en Italie par l'élaboration de « Texte unique ».

<sup>1274</sup> D'ANGELO (G), Legislazione urbanistica, 9<sup>ème</sup> Édition, CEDAM, 2000, p.274.

<sup>1275</sup> Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre, N°352, GU N°302 del 27 dicembre 1999. Le TU, entré en vigueur le 11 janvier 2000, abroge les lois précédentes.

<sup>1276</sup> Legge costituzionale 18 octobre 2001, N°3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, GU N°248 del 24 octobre 2001.

<sup>1277</sup> La Convention européenne du paysage a été adoptée à Florence le 20 octobre 2000.

culturels et du paysage<sup>1278</sup> qui apporte « une série de nouveautés par rapport à la réglementation antérieure (...) » tout en restant « (...) fidèle à la philosophie de ses prédécesseurs<sup>1279</sup> ».

-480- Le droit italien est ainsi particulièrement étoffé en matière de protection du paysage ; c'est là un domaine d'intervention historique de l'État (A). L'évolution de la législation en la matière a progressivement conduit à un dépassement de l'approche purement esthétique originelle pour une vision beaucoup plus large du paysage, englobant des milieux naturels particuliers. Ainsi, de manière incidente, la zone côtière a-t-elle bénéficié du régime de protection lié au paysage, protection une nouvelle fois renforcée par l'intervention régionale (B).

#### **-A- La protection du paysage, ambition étatique.**

-481- L'évolution de la législation italienne relative à la protection du paysage est marquée à la fois par une extension progressive de la notion de biens paysagers (1) et par un renforcement concomitant du régime de protection de ces biens (2).

##### **-1- L'extension progressive de la notion de biens paysagers.**

-482- Le droit italien distingue deux types de biens paysagers protégés : les beautés naturelles d'intérêt public remarquable dont la protection date de 1939 d'une part<sup>1280</sup> (a), certaines portions du territoire auxquelles le régime de protection a été étendu par la loi Galasso de 1985 d'autre part<sup>1281</sup> (b).

---

<sup>1278</sup> Précisément, une loi de 2002 donne compétence au gouvernement pour adopter un ou plusieurs décrets législatifs afin de codifier les dispositions normatives en matière de biens culturels et environnementaux : Legge 6 giugno 2002, N°137, Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici, GU N°158 del 8 luglio 2002. Le Code a ainsi été adopté par Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, N°42, Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002 N°137, GU N°45 del 24 febbraio 2004, SO N°28. Il est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004. Des extraits en sont reproduits Annexe VI, Section II.

<sup>1279</sup> BERMEJO LATRE (J-L), « La protection du paysage en Italie », REDE, 2/2005, p.133.

<sup>1280</sup> Article 136 du Code.

<sup>1281</sup> Article 142 du Code.

-a- La protection traditionnelle des beautés naturelles d'intérêt public remarquable.

-483- Les beautés naturelles sont classiquement réparties en deux catégories distinctes : les beautés individuelles d'une part, les beautés d'ensemble d'autre part. Les beautés individuelles sont constituées par les choses immobilières possédant une beauté considérable ou une spécificité géologique<sup>1282</sup> ; de même, constituent des beautés individuelles les villas, jardins et parcs se distinguant par leur beauté non commune<sup>1283</sup>. Les beautés paysagères d'ensemble, quant à elles, sont d'abord constituées par des éléments comportant un aspect caractéristique ayant une valeur esthétique et traditionnelle<sup>1284</sup>. Sont également concernées les beautés panoramiques considérées comme cadres naturels ainsi que les points de vues accessibles au public et à partir desquels celui-ci peut les contempler<sup>1285</sup> ; dans cette hypothèse, c'est non seulement le panorama qui est protégé mais également le lieu à partir duquel ce panorama peut être admiré. Ainsi, le caractère remarquable d'une beauté individuelle provient d'une caractéristique interne de la chose protégée. Pour les beautés d'ensemble à l'inverse, ce sont les interactions entre les divers éléments de l'ensemble qui font le caractère remarquable, alors même que chacun des éléments qui le composent peut n'avoir aucune valeur esthétique particulière<sup>1286</sup>.

-484- Contrairement aux biens historiques et artistiques, les biens environnementaux ont fait l'objet d'un important transfert de compétences au profit des régions<sup>1287</sup>. Ce transfert concerne l'ensemble des fonctions relatives à l'identification et à la protection de ces biens ainsi qu'aux sanctions qui s'y attachent<sup>1288</sup>. En vertu de la Loi N°382 du 22 juillet 1975<sup>1289</sup>, les régions peuvent elles-mêmes déléguer leurs compétences aux provinces ou aux communes. D'une manière générale, la protection des beautés naturelles relève d'une déclaration d'intérêt public remarquable ; des commissions provinciales sont spécialement

---

<sup>1282</sup> Article 136-a du Code.

<sup>1283</sup> Article 136-b du Code.

<sup>1284</sup> Article 136-c du Code.

<sup>1285</sup> Article 136-d du Code.

<sup>1286</sup> TAR Lombardie, Milano, Sez. I, 16 octobre 1997, N°1796, Soc. Docks Italia c/ Commissione provinciale tutela bellezze naturali di Milano ed altro, RGA, 5/1998, pp.744-751, note L. Prati.

<sup>1287</sup> Cela s'explique par le fait que les beautés naturelles ont un lien direct avec l'urbanisme. Or, cette matière constituait une compétence concurrente entre l'État et les régions avant la réforme constitutionnelle de 2001.

<sup>1288</sup> Decreto Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, N°616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975 N°382, GU N°234 del 29 agosto 1977, article 82.

<sup>1289</sup> Legge 22 luglio 1975, N°382, Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione, GU N°220 del 20 agosto 1975.

créées afin de formuler des propositions en ce sens<sup>1290</sup>. Sur la base de celles-ci et après information du public<sup>1291</sup>, la région adopte la déclaration d'intérêt public remarquable, soumettant alors le bien à un régime juridique spécifique<sup>1292</sup>.

-485- Ces dispositions issues de la loi de 1939 relève d'une approche fondée avant tout sur des critères esthétiques. La protection des biens s'appuie ici sur une déclaration d'intérêt public remarquable formulée par l'administration régionale et donc, sur un jugement dont le caractère objectif ne peut être assuré. La loi Galasso de 1985 permettra de dépasser cette approche en étendant le régime de protection à des secteurs entiers du territoire considérés vulnérables par nature (b).

#### -b- La loi Galasso et l'extension de la protection à des sites vulnérables.

-486- La volonté de ne plus protéger seulement des beautés naturelles mais des zones homogènes du territoire aboutit à l'adoption du Décret ministériel (DM) du 21 septembre 1984, dit Décret Galasso, qui étend les obligations paysagères à des espaces considérés vulnérables comme les parcs, les bosquets, les torrents, les cours d'eau... Le DM annulé<sup>1293</sup>, ses dispositions sont reprises par la loi N°431 de 1985, dite Loi Galasso<sup>1294</sup>. Cette loi constitue une modification importante de la législation paysagère en sélectionnant des catégories entières de biens paysagers. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 août 1985, devenu article 142 du Code, ajoute ainsi que sont « dans tous les cas » protégées au titre de la législation paysagère onze nouvelles catégories d'espaces parmi lesquelles :

- les terrains côtiers compris dans une façade de trois cents mètres des lignes de base (a) ;
- les territoires adjacents aux lacs et compris dans une façade de trois cents mètres des lignes de base (b) ;

---

<sup>1290</sup> Article 2 de la loi de 1939, devenu article 137-1 du Code. Les commissions sont composées de représentants régionaux, provinciaux et municipaux intéressés.

<sup>1291</sup> Article 139.

<sup>1292</sup> Article 140.

<sup>1293</sup> Le DM a été annulé par le TAR Lazio, Sez. II, N°1548 del 31 maggio 1985. Pour un récapitulatif de cette controverse, voir : MARCHELLO (F), PERRINI (M), SERAFINI (S), Diritto dell'ambiente, VI Edizione, Edizione giuridiche Simone, 2004, p.528.

<sup>1294</sup> Legge 8 agosto 1985, N°431, cd. Legge Galasso, Conversione in legge con modificazioni del decreto legge N°312 del 27 giugno 1985 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, GU N°197 del 22 agosto 1985.

- les fleuves, torrents et cours d'eau inscrits sur une liste (c) ;
- les glaciers (e) ;
- les parcs et les réserves nationales ou régionales, ainsi que les territoires de protection externe des parcs (f) ;
- les zones humides inscrites sur une liste particulière (i).

-487- La loi Galasso constitue un bouleversement à plusieurs niveaux. Elle opère en premier lieu un profond changement dans les rapports entre l'État et les régions, en contraignant celles-ci à mettre en œuvre une politique de protection paysagère et ce, sous la menace de l'exercice d'un pouvoir substitutif de l'État<sup>1295</sup>. L'État garde par ailleurs un pouvoir d'intervention en cas de risque pour l'environnement né de l'inertie ou des erreurs commises par la région dans l'exercice de ses compétences<sup>1296</sup>. La loi Galasso marque également une évolution considérable en matière de protection de l'environnement puisque les territoires désormais protégés constituent des milieux naturels à part entière. Ainsi, la conception esthétique qui prévalait dans la législation d'avant guerre est dépassée au profit d'un objectif de protection du bien dans sa globalité et dans son unité avec l'environnement : la loi étend ainsi les obligations paysagères à des zones nouvelles ayant des caractéristiques communes et non plus simplement à des biens particuliers. De même, le régime juridique du paysage est désormais applicable à des sites pour lesquels il n'est pas nécessaire de recourir à une appréciation technique, les caractéristiques géographiques étant ici prévalentes : ainsi, dès lors qu'ils entrent dans une des catégories prévues par l'article 1 de la loi, ces sites bénéficient du régime de protection spécifique<sup>1297</sup>. Il s'agit donc d'une reconnaissance *a priori* de leur qualité paysagère.

---

<sup>1295</sup> L'article 141-1 du Code attribut en effet au Ministre chargé de l'environnement le pouvoir de se prononcer sur la déclaration d'intérêt public remarquable, se substituant à la région dès lors que celle-ci ne s'est pas prononcée dans l'année suivant la requête. Dans cette intervention substitutive, le Ministre doit consulter la commune intéressée afin de garantir la publicité et la participation prévues à l'article 139 du Code. Dans tous les cas, l'article 155 prévoit que l'inobservation des dispositions ou l'inertie régionale entraînent le déclenchement des pouvoirs substitutifs de l'État. Par ailleurs, aux termes de l'article 150 du Code, le Ministre peut interdire ou suspendre des travaux lorsque ceux-ci peuvent porter préjudice à des biens immobiliers qui, bien que non contenus dans les listes provinciales, présentent des caractéristiques esthétiques et naturelles telles qu'ils pourraient être qualifiés de beautés naturelles.

<sup>1296</sup> Article 150 du Code. Le Ministre chargé des biens culturels et environnementaux a utilisé son pouvoir substitutif pour la première fois après la loi de 1985 pour la région Campanie : PAOLO CIRILLO (G), « I poteri sostitutivi statali rispetto all'inerzia delle regioni nelle redazione dei piani territoriali paesistici - Profili teorico-pratica dell'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti della Regione Campania », RGE, 1996 Fasc.2, pp.53-74.

<sup>1297</sup> En effet, comme le précise la Circulaire du Ministre des biens culturels et environnementaux de 1985, la protection des biens définis par la loi Galasso est automatique et ne requiert aucun processus administratif particulier, les biens étant protégés *ipso jure* : Circolare del Ministero per i beni culturali ed ambientali,

-488- La loi Galasso s'affirme comme l'un des rares textes normatifs d'origine étatique à prendre en considération la spécificité géographique de certains territoires, dont la zone côtière. Ainsi, la loi accorde-t-elle une protection aux espaces côtiers compris dans une façade de trois cents mètres. Il s'agit là d'une disposition fondamentale pour l'espace littoral qui, hors des dispositions relatives au domaine public maritime, est largement oublié du législateur italien. Toutefois, la vision demeure particulièrement réduite, la seule partie terrestre de l'espace littoral étant ici concernée et ce, sur une surface particulièrement limitée. L'apport de la loi Galasso reste néanmoins important puisque, parallèlement à cette extension du domaine de la protection, le législateur renforce considérablement le régime de protection de ces biens paysagers (2).

## **-2- Le renforcement concomitant du régime de protection des biens paysagers.**

-489- Deux outils juridiques spécifiques permettent d'assurer la protection du paysage : le mécanisme de l'autorisation paysagère d'une part (a), l'élaboration d'un plan paysager d'autre part (b).

### **-a- De l'autorisation paysagère...**

-490- Une personne privée peut être propriétaire d'un bien protégé au titre de la protection du paysage. C'est le cas notamment des villas considérées comme beautés individuelles ou plus généralement de toutes les constructions bâties à l'intérieur des zones protégées par la loi Galasso. Dans ces hypothèses, le propriétaire ne peut détruire ce bien ni même introduire des modifications qui porteraient préjudice à la valeur paysagère, objet de la protection<sup>1298</sup>. Le propriétaire a ainsi l'obligation de soumettre à la région<sup>1299</sup> - ou à l'entité locale compétente par délégation<sup>1300</sup> - tout projet en ce sens<sup>1301</sup>. Ce mécanisme de

---

Applicazione della legge N°431/1985, Prot.7472VIII-3-4 del 31 agosto 1985, GU, N°266 del 12 novembre 1985.

<sup>1298</sup> Article 146-1 du Code. La Cour constitutionnelle exclut que cette limitation des droits du propriétaire puisse faire l'objet d'une indemnisation : Corte costituzionale, 20 maggio 1999, N°179.

<sup>1299</sup> La compétence d'octroi des autorisations paysagères a été transférée de l'État à la région par le DPR N°616 de 1977, article 82 alinéa 2 lettre b.

<sup>1300</sup> D'une manière générale et excepté le Piémont, les régions ont délégué aux communes la fonction d'octroi des autorisations paysagères.

<sup>1301</sup> Article 146-2 du Code. En l'absence d'autorisation, un dommage environnemental est caractérisé : Consiglio di Stato, 2 giugno 2000, N°3184. La décision accordant ou refusant l'autorisation paysagère doit par ailleurs être motivée : Consiglio di Stato, Sez. VI, 1 ottobre 2002, N°5084, RGA, 2004, supplemento 1, p.12.

l'autorisation paysagère, prévu dès 1939<sup>1302</sup> et aujourd'hui codifié, est ainsi destiné à certifier la compatibilité entre les ouvrages envisagés et la conservation des biens protégés. Le pourtour de ces biens peut également être soumis à obligations afin d'en conserver le décor, la lumière, la perception visible<sup>1303</sup> ... À ce mécanisme obligatoire de l'autorisation paysagère, la loi de 1939 ajoute celui du plan paysager dont l'élaboration deviendra systématique à partir de 2004 (b).

-b- ... À la systématisation des plans paysagers.

-491- Dans le cas des beautés d'ensemble, la loi de 1939 donnait la possibilité de soumettre les lieux aux dispositions d'un plan territorial paysager<sup>1304</sup>. Ces plans se sont révélés largement inefficaces en raison des difficultés de contrôle et de mise en œuvre des mesures de protection, souvent en contraste avec les PRG<sup>1305</sup>. Le territoire de référence était alors variable et reposait sur un choix de l'administration publique. Relevant initialement de l'État<sup>1306</sup>, cette compétence a été transférée à la région par le DPR N°616 de 1977<sup>1307</sup>. La loi Galasso, en son article 1 bis, posera alors l'obligation pour les régions d'établir un plan paysager avant le 31 décembre 1986 pour les espaces soumis *ex lege* à l'obligation paysagère<sup>1308</sup>. L'intervention régionale peut dès lors s'exercer à travers l'élaboration d'un plan paysager *stricto sensu* ou à travers un plan d'urbanisme prenant spécifiquement en considération les valeurs paysagères<sup>1309</sup> : à échelle régionale, ces plans doivent ainsi définir les transformations du territoire compatibles avec les valeurs paysagères et prévoir de

---

<sup>1302</sup> Article 7.

<sup>1303</sup> Ne sont toutefois pas soumises à autorisation certaines interventions mentionnées à l'article 149 du Code comme les interventions de restauration qui n'altèrent pas l'état des lieux et l'aspect extérieur des édifices. Sur quelques exemples d'ouvrages retenus comme ne modifiant pas l'état des lieux, voir notamment : TAR Lazio, Sez. II, 12 febbraio 1996, N°347, Rassegna TAR, 1996, I, 793 ; Cass., Sez. III pen., 7 agosto 1996, N°2786, Il Consiglio di Stato, 1997, II, 1419. Sur la nécessité de demander une autorisation : Cass., Sez., III pen, 4 novembre 1995, N°10924, Il Consiglio di Stato, 1996, II, 1520 (construction d'une petite place sur un terrain auparavant en seule terre battue), TAR Napoli, 10 settembre 1996, N°374, Rassegna TAR, 1996, I, 4656 (construction d'un parking de dimension notable).

<sup>1304</sup> Article 5.

<sup>1305</sup> ROSI (M) (Coord.), *Le coste del Mediterraneo. Studi ambientali*, Giannini Editore, Napoli, 2000, p.31.

<sup>1306</sup> Article 5 de la loi de 1939. Notons que c'est le Ministre de l'éducation nationale qui dispose alors de la faculté d'établir les plans paysagers.

<sup>1307</sup> Article 82.

<sup>1308</sup> Le ministère a lui-même perdu du temps. Aussi, dix ans après, de nombreux plans paysagers ont été adoptés de manière substitutive : PAOLO CIRILLO (G), « I poteri sostitutivi statali rispetto all'inerzia delle regioni nelle redazione dei piani territoriali paesistici - Profili teorico-pratica dell'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti della Regione Campania », RGE, 2/1996, pp.53-74.

<sup>1309</sup> Ces deux plans sont soumis au même régime juridique et recouvrent le même objectif de protection du paysage.

surcroît des interventions de protection et de mise en valeur du paysage<sup>1310</sup>. Sur le plan pratique, le plan localise les interventions interdites pour incompatibilité avec les obligations paysagères et prévoit les prescriptions générales relatives à l'utilisation et à la protection du territoire<sup>1311</sup>, les localités de l'article 142 sur lesquelles la réalisation d'ouvrages est subordonnée à autorisation<sup>1312</sup>, les projets prioritaires<sup>1313</sup>... Pour les zones les plus sensibles, le plan pourra introduire un régime de non-modification absolue<sup>1314</sup>.

-492- La question du lien entre le plan paysager et les autres documents d'urbanisme s'est rapidement posée. Le problème n'étant réglé ni par la loi de 1939 ni par la loi Galasso, la jurisprudence a précisé que le plan paysager représente l'instrument de base, conditionnant tout autre type de planification orienté vers le développement du territoire, développement qui ne peut donc être réalisé que dans les limites prévues par les dispositions de protection paysagère<sup>1315</sup>. Le Code de 2004 confirme cette approche jurisprudentielle en rappelant tout d'abord qu'il appartient au Ministre chargé de l'environnement et de l'aménagement du territoire de définir les lignes fondamentales de l'aménagement du territoire national en matière de protection du paysage. Le Code précise par ailleurs que les plans paysagers doivent prévoir des mesures de coordination avec les instruments de planification territoriale et de secteur, ainsi qu'avec les instruments nationaux et régionaux de développement économique<sup>1316</sup>. Enfin, le texte affirme que les dispositions des plans paysagers sont obligatoires pour les instruments urbanistiques des communes, des villes métropolitaines et des provinces : en matière paysagère, elles prévalent immédiatement sur les dispositions contraires éventuellement contenues dans ces documents d'urbanisme<sup>1317</sup>. Le plan paysager constitue donc la référence normative en matière de protection du

---

<sup>1310</sup> Article 135-2 du Code.

<sup>1311</sup> Article 143-3-d.

<sup>1312</sup> Article 143-5-a.

<sup>1313</sup> Article 143-9.

<sup>1314</sup> Consiglio di Stato, Sez. II, 20 maggio 1998, N°548, 549, 550, Associazioni Amici della Terra c/ Regioni autonoma della Sardegna, RGA, 2/1999, pp.338-357.

<sup>1315</sup> « Il piano si configura come strumento di base, condizionante (prevalentemente in negativo) ogni altra pianificazione orientata verso fini di sviluppo, del territorio e degli insediamenti che potranno essere realizzati solo nei limiti imposti dalle esigenze di tutela paesistica » : Corte costituzionale, 28 luglio 1995, N°417.

<sup>1316</sup> Article 145-2 du Code.

<sup>1317</sup> Article 145-3 du Code.



paysage dont les dispositions se doivent d'être appliquées par les autres documents d'urbanisme<sup>1318</sup>.

-493- En Italie, la protection du paysage est donc le fruit d'une évolution normative de plus d'un siècle. Ces dernières années, l'économie générale de la matière a été sensiblement modifiée par une extension de la notion de biens paysagers et par un renforcement des moyens de protection de ceux-ci. Le recours systématique à un plan paysager, élaboré à échelle régionale, semble nécessaire afin de garantir l'intégrité des valeurs paysagères protégées. En tant qu'espace recouvert par la notion de bien paysager, la zone côtière pourra ainsi bénéficier d'une protection spécifique à travers ces plans élaborés par la région (B).

#### **-B- La protection de la zone côtière par la réglementation paysagère, initiative régionale.**

-494- L'exigence de protection du paysage national est formulée à l'article 9 de la Constitution italienne de 1947. Le paysage est alors entendu comme les biens que la tradition législative nomme beautés naturelles<sup>1319</sup>. Ainsi, une plante rare ou un site vulnérable ne relèvent de cet article qu'à la condition qu'ils s'insèrent dans un cadre paysager, apprécié selon des considérations esthétiques : le paysage ne se distingue donc pas des beautés naturelles protégées par la loi de 1939. Cette conception est largement bouleversée par la doctrine et les travaux d'Alberto Predieri en particulier, auteur qui déliera les concepts de paysage et de beautés naturelles et amplifia la portée du premier jusqu'à considérer le paysage comme l'environnement naturel ou artificiel dans lequel agit et se développe l'homme<sup>1320</sup>. La Cour constitutionnelle soutiendra cette avancée doctrinale, considérant le paysage comme l'aspect général du territoire et imposant sa protection de manière globale<sup>1321</sup>. Enfin, comme nous l'avons observé, la loi Galasso confortera cette

---

<sup>1318</sup> Notons néanmoins que, dans le périmètre qui les concerne, les plans des parcs se substituent aux dispositions des plans paysagers : Legge 6 dicembre 1991, N°394, Legge quadro sulle aree protette, GU del 13 dicembre 1991, article 12.

<sup>1319</sup> SANDULLI (AM), « La tutela del paesaggio nella Costituzione », RGE, 1967, Tome II, p.72.

<sup>1320</sup> PREDIERI (A), « Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio », Studi XX Assemblea costituente, Firenze, 1969 ; PREDIERI (A), « Aspetti della legislazione vigente in materia di gestione del territorio e delle risorse e prospettive di riforma », Relazione al Convegno di Firenze 1974, in Regione Toscana, Atti del Convegno Politica regionale dell'ambiente, Firenze, 1975 ; PREDIERI (A), « Voce Paesaggio », Enciclopedia del diritto, Milano, Vol. XXXI, Milano, 1981.

<sup>1321</sup> Corte costituzionale, 29 dicembre 1982, N°239, Foro italiano, 1983, I, p.2 ; Corte costituzionale, 1 aprile 1985, N°94 ; Corte costituzionale, 27 giugno 1986, N°151, Foro italiano, 1986, I, p.2690 ; Corte

approche nouvelle en déterminant des catégories de biens directement assujettis à protection en raison de leur intérêt environnemental particulier.

-495- La réforme constitutionnelle de 2001<sup>1322</sup> ne mentionne pas expressément la matière paysagère dans les articles 117 et suivants de la Constitution, articles établissant la répartition des compétences entre État et régions. Pour certains auteurs, il en résulte que le paysage constitue une matière de compétence régionale exclusive<sup>1323</sup> ; pour d'autres, la discipline relève d'une compétence concurrente entre l'État et les régions<sup>1324</sup>. La doctrine majoritaire retient toutefois que la protection des biens paysagers - ou des biens environnementaux - entre dans la matière générale « protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels », compétence exclusive de l'État<sup>1325</sup>. Dans tous les cas, il convient d'observer que la mise en valeur de ces biens constitue, aux termes de l'article 117 de la Constitution, une matière de compétence concurrente entre l'État et les régions. De plus, au regard de l'évolution législative de ces dernières années, on observe que la région s'inscrit véritablement comme l'acteur majeur de la protection du paysage en Italie à travers l'élaboration des plans paysagers. En région côtière, comme en Ligurie (1) ou en Émilie-Romagne (2), l'espace littoral, et particulièrement la bande des trois cents mètres établie par la loi Galasso, pourra alors bénéficier d'un régime de protection spécifique.

---

costituzionale, 22 luglio 1987, N°183; Corte costituzionale, 28 luglio 1995, N°417; Corte costituzionale, 23 luglio 1997, N°262. Pour une analyse exhaustive de la jurisprudence constitutionnelle en la matière, voir : CARPENTIERI (P), « La nozione giuridica di paesaggio », *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2004, pp.377-382.

<sup>1322</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, N°3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, G.U del 24 ottobre 2001, N°248.

<sup>1323</sup> CIVITARESE MATTEUCCI (S), « Ambiente e paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione », *Aedon*, *Rivista di arti e diritto on line*, 1/2002, article disponible sur le site Internet suivant : [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it)

<sup>1324</sup> CIAGLIA (G), « Prudenza e giurisprudenza nella tutela del paesaggio », *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, p.156.

<sup>1325</sup> CIVITARESE MATTEUCI (S) « Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II della costituzione », *RGA*, 2-2003, pp.253-274.

## **-1- Le plan territorial de coordination paysagère de la région Ligurie.**

-496- La Ligurie n'a pas attendu que le Code des biens culturels et du paysage formule l'obligation d'élaborer un plan paysager et a été l'une des premières régions à donner application à la loi Galasso en adoptant dès 1990 un Plan territorial de coordination paysagère<sup>1326</sup> (PTCP). Il s'agit là d'un outil juridique destiné à régir, sous l'aspect paysager, les transformations du territoire régional. Comme le prévoit le Code de 2004, le plan a pour principal objet la protection et la mise en valeur du paysage régional. Il s'attache également à la jouissance des ressources territoriales aux fins récréatives et culturelles et, notamment, à l'accès du public à la mer. Sur le plan pratique, le plan paysager s'articule en trois niveaux :

- le « niveau territorial » divise le territoire régional en cent domaines, pour lesquels des indications générales sont données ;
- le « niveau local » détermine, à l'intérieur de ces cent domaines, les situations particulières requérant des orientations et normes spécifiques ;
- enfin, un « niveau ponctuel » pose les orientations devant être développées à échelle communale.

-497- En tant qu'espace protégé par la loi Galasso, la bande côtière des trois cents mètres est directement concernée par le plan. Toutefois, la zone côtière pourra être appréhendée de manière plus large dès lors que le PTCP entendra protéger des sites côtiers sensibles situés au-delà de cette limite. Ainsi, le plan intégrera des éléments de protection de la zone côtière d'une double manière : la première, obligatoire, en déterminant les territoires soumis à l'obligation paysagère nationale (bande des trois cent mètres, zones humides...), la seconde, en fonction de la configuration des lieux, en appliquant sur le territoire côtier des dispositions juridiques particulières. Le PTCP de la Ligurie contient donc différentes dispositions établissant un régime de protection des espaces côtiers.

---

<sup>1326</sup> Deliberazione del Consiglio regionale del 26 febbraio 1990, N°6. La formation du Plan territorial régional (PTR) a entraîné la modification du PTCP. Cette modification, prévue par la loi d'urbanisme régionale (Legge 4 settembre 1997, N°35, Legge urbanistica regionale, article 9-2-b), constitue donc l'expression d'une seconde génération de planification paysagère.

-498- L'étude du territorial régional sous le profil démographique révèle un important contraste entre les aires côtières et les zones intérieures. Ainsi, la population des communes littorales ligures s'élève à un million deux cent mille habitants tandis que celle de la Ligurie intérieure se limite à trois cent mille personnes. La densité moyenne de la population dans l'espace côtier est ainsi de mille quatre-vingts habitants au kilomètre carré et de soixante-dix en zone rétro-littorales. Fort de ce constat, le PTCP distingue la Ligurie intérieure de la Ligurie front de mer et applique sur ces deux territoires des politiques différenciées<sup>1327</sup>. Le PTCP procède donc d'une vision intégrée de l'espace en soumettant la zone côtière à un régime de protection paysagère spécifique.

-499- Le Plan divise par ailleurs le territoire régional en vingt et un sites auxquels sont attachés des régimes juridiques particuliers<sup>1328</sup>. Des dispositions spécifiques au milieu côtier sont ainsi prévues pour neuf d'entre eux<sup>1329</sup>.

-500- Le PTCP divise enfin le territoire régional en fonction de la pression anthropique constatée<sup>1330</sup> : on distingue alors les aires à basse pression anthropique, les aires rurales et les aires à haute pression anthropique au premier rang desquelles les zones côtières. Pour chacune de ces catégories, le Plan indique les objectifs généraux à atteindre et les prescriptions normatives à respecter.

-501- Ainsi, la zone côtière est-elle au cœur du PTCP adoptée par la région Ligurie. La spécificité du milieu littoral est ainsi prise en considération par plusieurs aspects du plan. En premier lieu, la délimitation d'une ligne entre Ligurie intérieure et Ligurie front de mer permet la mise en place de politiques différenciées sur ces deux espaces aux caractéristiques fortement différentes. La division du territoire en vingt et un sites facilite par ailleurs l'institution de dispositions particulières relatives à l'espace littoral. Enfin, l'application d'une réglementation en fonction de la pression anthropique constatée permet une nouvelle fois d'appréhender le territoire côtier de manière distincte.

---

<sup>1327</sup> Article 11-2.

<sup>1328</sup> Article 10.

<sup>1329</sup> Province de Imperia : 01. Val Roja, 05. Imperiese/ olivo. Province de Savona : 06. Albenganese, 07. Loanese/ Finalese, 08. Savonese. Province de Genova : 12. Genovese, 16. Riviera (Tigullio/ Paradiso/ Portofino). Province de La Spezia : 19. Cinqueterre, 20. Golfo della Spezia. À titre d'exemple, une amélioration de l'accessibilité à la mer et un aménagement des espaces littoraux laissés libres depuis l'abandon des lignes de chemins de fer sont prévues dans la région de Albenganese (Province de Savona).

<sup>1330</sup> Article 11.

## **-2- Le plan territorial paysager de la région Émilie-Romagne.**

-502- Comme en Ligurie, le Plan territorial paysager régional (PTPR) s'applique sur l'ensemble du territoire de l'Émilie-Romagne. L'objectif n'est donc pas de déterminer uniquement certaines portions du territoire à forte valeur paysagère mais plutôt d'apprécier le territoire régional dans l'ensemble de ses composantes paysagères et d'y appliquer, selon les circonstances, des régimes juridiques adaptés. Formellement, le plan se compose d'un corpus de règles et de différentes cartographies sur lesquelles apparaissent les régimes de protection établis. Au niveau normatif, le plan contient deux types de dispositions<sup>1331</sup>. Les « prescriptions » influent directement sur le régime juridique des biens paysagers en définissant les transformations consenties pour chacun d'eux : ces dispositions sont ainsi directement opposables aux sujets publics comme aux sujets privés. Les « directives et orientations », à l'inverse, nécessitent une application par les entités territoriales ; le plan encourage ainsi les autres instruments territoriaux à mettre en œuvre ces dispositions de manière spécifique, à une échelle géographique adaptée<sup>1332</sup>.

-503- Le plan identifie en premier lieu les éléments physiques caractérisant le territoire. À côté des aires agricoles et des forêts, le milieu côtier occupe une place particulière et des objectifs généraux sont définis pour ce secteur. Ainsi l'article 12 du plan énonce-t-il certaines exigences devant être mises en œuvre par les instruments de planification régionale et locale : il s'agit notamment de l'organisation rationnelle du tourisme balnéaire, du maintien des espaces naturels, de la lutte contre l'érosion côtière... De manière plus précise, le PTPR détermine en second lieu les principaux environnements pour lesquels des politiques particulières sont à mettre en œuvre. La zone côtière est ici concernée à plus d'un titre : certaines dispositions visent ainsi la mise en valeur des côtes et des plages, l'aménagement rationnel des zones urbanisées proche du rivage, la mise en œuvre d'actions de protection du milieu naturel... La spécificité du milieu côtier est ainsi largement reconnue par le plan paysager régional.

---

<sup>1331</sup> Article 4 du Plan.

<sup>1332</sup> Article 5. Provinces et communes ont la faculté de préciser, de renforcer et d'articuler certaines dispositions du plan, à travers, notamment, les plans territoriaux de coordination provinciaux (PTCP) et les plans régulateurs communaux (PRG).

## **Conclusion.**

-504- Le droit national italien n'appréhende donc le territoire littoral que de manière incidente. Ainsi, la zone côtière n'est-elle jamais l'objet central d'un régime juridique mais l'un des sujets d'une réglementation applicable à un espace plus réduit - le domaine public maritime - ou à une discipline plus large, le paysage<sup>1333</sup>. C'est là une différence fondamentale avec la France qui a toujours reconnu juridiquement la spécificité de l'espace littoral - une partie de cet espace tout au moins au départ - et appliqué sur ce territoire un régime de protection original. L'existence en droit français d'une branche du droit spécifique au littoral, discipline qui n'existe pas en Italie<sup>1334</sup>, démontre ainsi l'opposition des approches choisies par ces deux États quant au traitement juridique de cette portion du territoire national. On observe par ailleurs que le relais régional est, en Italie, très tôt recherché par les autorités étatiques et que la matière environnementale n'échappe pas au large transfert de compétences opéré. L'emprise de l'État italien sur le territoire côtier se révèle donc non seulement incidente, puisque non spécifique, mais également limitée, de nombreuses compétences étant dévolues aux collectivités régionales.

-505- Ainsi, les politiques nationales française et italienne de protection des zones côtières reposent-elles sur des approches différentes, fondées sur la reconnaissance juridique, ou sur l'absence de reconnaissance, d'une spécificité de ce territoire. Cette divergence originelle de traitement juridique conduit ainsi à des différences majeures dans la formulation de stratégies de gestion des espaces littoraux (Chapitre II).

---

<sup>1333</sup> La législation paysagère italienne protège ainsi environ 141.000 km<sup>2</sup> du territoire, ce qui représente près de 48% de la superficie nationale et démontre une nouvelle fois que cette réglementation ne vise pas spécifiquement la zone côtière.

<sup>1334</sup> En effet, le « droit du littoral » n'existe pas en Italie.



## **Chapitre II. Une différence consécutive de stratégie nationale.**

---

-506- Comme nous l'avons déjà observé, les exigences contemporaines de traitement juridique du littoral reposent sur le principe de gestion intégrée<sup>1335</sup>. Or, le concept n'est pas univoque et plusieurs approches sont communément admises pour sa mise en œuvre. Les différentes théories se fondent toutefois sur un même socle de principes, parmi lesquels la nécessité d'une participation des collectivités infra-étatiques. Cette exigence, aussi déterminante soit-elle, est selon nous avancée de façon excessive puisqu'elle tend à occulter son présupposé : l'existence de centres d'impulsion nationaux concourant à l'élaboration d'une stratégie de GIZC. En effet, si « la nature intrasèque de la gestion intégrée exige la participation active des communautés locales et des autres acteurs locaux<sup>1336</sup> », l'État conserve néanmoins un rôle fondamental, à la fois comme organisateur de la gestion des zones côtières et accompagnateur des initiatives locales en la matière. Or, il apparaît que la manière dont l'État prend en charge la stratégie nationale de protection des zones côtières dépend d'abord du sort juridique qu'il réserve à l'espace côtier lui-même. Ainsi en France, la reconnaissance juridique d'une spécificité littorale conduit à inscrire la GIZC comme ambition nationale animée par l'État français (Section I). En Italie à l'inverse, État dans lequel la zone côtière est traditionnellement réglementée de manière incidente, l'on relève l'absence de toute stratégie nationale de gestion des littoraux (Section II).

---

<sup>1335</sup> En ce sens, voir supra 60-68.

<sup>1336</sup> PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, p.24.



## **- Section I - La gestion intégrée des zones côtières, ambition nationale animée par l'État français.**

-507- L'État français a rapidement reconnu la singularité du territoire côtier et conduit sur cet espace une politique spécifique par l'adoption de normes juridiques particulières. La reconnaissance de cette spécificité a alors fait émerger le concept de GIZC, concept dont la mise en œuvre s'appuie aujourd'hui sur des centres d'impulsion rationalisés (§1) encourageant le recours à certains instruments juridiques particulièrement adaptés puisqu'assurant la recomposition du territoire littoral (§2).

### **-§1- Des centres d'impulsion rationalisés.**

-508- La gestion rationnelle de l'espace littoral dépend de l'existence de structures motrices, capables de promouvoir les exigences de gestion intégrée. C'est le cas en France à travers un cadre juridique imposant sa mise en œuvre (A) et un système administratif de mieux en mieux adapté à ses exigences (B).

#### **-A- Un cadre juridique imposant la mise en œuvre d'une gestion intégrée des zones côtières.**

-509- En France, la consécration juridique du concept de gestion intégrée (1) a conduit à l'adoption de documents stratégiques prescrivant sa mise en œuvre (2).

#### **-1- La consécration juridique du concept de gestion intégrée.**

-510- Si une étude française recommande dès 1984 l'application de plans intégrés du littoral<sup>1337</sup>, la politique nationale de protection des zones côtières s'est d'abord fondée sur la notion d'aménagement<sup>1338</sup>, entendue comme la mise en œuvre « de grandes opérations

---

<sup>1337</sup> Ministère de l'environnement, Conclusions de l'étude sur la législation préparée par la délégation de la France à l'occasion de la 4<sup>e</sup> Conférence ministérielle sur l'environnement, Athènes, 1984, 4p. Le document est reproduit dans DEJEANT-PONS (M), « Les aspects européens de la protection de l'environnement : les espaces marins et côtiers » in KOCHER (G), SCHINAS (G) (Sous la direction de), Aménagement foncier dans une Europe nouvelle, Éditions Peter Lang, Strasbourg, 1992, p.83.

<sup>1338</sup> C'est ce que démontre notamment : BECET (J-M), L'aménagement du littoral, Que sais-je ? N°2363, PUF, 1995, p.18 ; MIOSEC (A), « De l'aménagement des littoraux à la gestion intégrée des zones côtières » in GAMBLIN (A) (Coord.), Les littoraux espaces de vie, SEDES, 1998, pp.231-266.

touristiques ou industrielles sans tenir compte de la consommation d'espace ou de la détérioration des sites<sup>1339</sup> ». En réaction à cette pratique y a ensuite été associé, entre 1976 et 1986, le terme de « protection<sup>1340</sup> ». Si certains relèvent une convergence importante entre l'article premier de la loi Littoral et les exigences de GIZC<sup>1341</sup>, ce sont toutefois les années 1990 et le début des années 2000 qui verront se multiplier les études recommandant d'appréhender le littoral de manière intégrée<sup>1342</sup>. Au niveau juridique, le décret du 7 juillet 2000 constitue le premier texte normatif français mentionnant expressément le terme de gestion intégrée<sup>1343</sup>. Ses dispositions prévoient ainsi que le Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens développe l'« information du public sur les récifs coralliens et la GIZC<sup>1344</sup> ». Cette reconnaissance du concept dans un texte réglementaire passe alors relativement inaperçue, l'expression - n'ayant pas émergé sur la scène politique - étant réservée aux seuls spécialistes.

-511- Un an plus tard, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) déclare que la politique littorale procédera désormais d'une « philosophie nouvelle fondée sur le concept d'aménagement intégré des zones

<sup>1339</sup> BECET (J-M), *L'aménagement du littoral*, Que sais-je ? N°2363, PUF, 1995, p.18.

<sup>1340</sup> Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs, JO du 6 août 1976 p.4758 ; Décret N°79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, JO du 26 août 1979 p.2098 ; Loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO du 4 janvier 1986 p.200.

<sup>1341</sup> LOZACHMEUR (O), *La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national*, Thèse de droit, Université de Nantes, 2004, Tome II, p.413.

<sup>1342</sup> Par ordre chronologique de leur publication, mentionnons notamment : GACHELIN (C), *Pour un plan stratégique intégré du littoral français*, Rapport au Ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, DATAR, 1992, 132p ; BONNOT (Y), *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France*, La Documentation française, 1995, 151p ; Ministère de l'équipement, des transports et du logement, *Rapport au parlement sur l'application de la loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur et sur les mesures spécifiques en faveur du littoral*, Février 1999, 78p ; Commission environnement littoral, *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières, Initiatives locales - Stratégie nationale*, Rapport au Gouvernement, Septembre 2002, 82p ; DATAR, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, La Documentation française, Paris, 2004, 156p ; ALDUY (J-P), GELARD (P), *L'application de la loi littoral : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*, Rapport d'information N°421 fait au nom des affaires économiques et du plan et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par le groupe de travail chargé de dresser le bilan de l'application de la loi N°86-2 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, Sénat, 21 juillet 2004, 97p ; LE GUEN (J), *Pour un retour à l'esprit de la loi littoral*, Rapport d'information N°1740 déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur l'application de la loi littoral, Assemblée nationale, 21 juillet 2004, 99p.

<sup>1343</sup> Décret du 7 juillet 2000 portant création du Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens, JO N°159 du 11 juillet 2000 p.10503. Bien qu'il ait été officiellement créé par ce décret, le Comité a été mis en place dès le 17 mars 1999. De même, la stratégie nationale pour les récifs coralliens - stratégie qui mentionne à plusieurs reprises l'exigence de GIZC - a été adoptée le 22 décembre 1999.

<sup>1344</sup> Article 2.

côtières<sup>1345</sup> ». À dessein, il est choisi de faire référence à la notion d'« aménagement » plutôt qu'à celle de « gestion intégrée », l'État français s'inspirant alors de l'UE, institution qui utilisera ce premier terme jusqu'en 2001. Toutefois, si ces deux expressions renvoient à des conceptions sensiblement différentes d'un point de vue théorique<sup>1346</sup>, il ne faut pas considérer qu'il est ici donné préférence à la notion d'« aménagement ». Le rapport établi lors du CIADT le démontre puisque le terme « gestion intégrée » est également employé à différentes reprises et défini comme une méthodologie nouvelle exigeant de « dépasser les approches strictement juridiques et réglementaires fondées sur la contrainte pour privilégier les logiques de projet et de partenariat<sup>1347</sup> ». Sur le fond, il est prévu que la nouvelle politique s'appuie sur la création de missions d'aménagement du littoral, la réforme de certains outils juridiques et, plus largement, sur l'approche partenariale<sup>1348</sup>. Le CIADT de juillet 2001 constitue donc le point de départ d'une nouvelle politique littorale dont l'État se propose de constituer le fer de lance. L'exigence d'une gestion intégrée des zones côtières s'enracine ainsi progressivement au cœur du discours politique pour s'affirmer une nouvelle fois sur le plan juridique quelques mois plus tard : l'adoption en février 2002 de la loi relative à la démocratie de proximité est en effet l'occasion pour le Parlement de consacrer à son tour le concept de GIZC<sup>1349</sup>. Son article 160, devenu article L 322-1 du Code de l'environnement, énonce ainsi : « afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut (...) exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié<sup>1350</sup> ». À partir de 2002, l'exigence d'une gestion intégrée est donc ancrée tout autant dans le discours politique que dans le droit positif.

---

<sup>1345</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, 9 juillet 2001, Limoges, Dossier de presse, p.44.

<sup>1346</sup> MIOSSEC (A), « De l'aménagement des littoraux à la gestion intégrée des zones côtières » in GAMBLIN (A) (Coord.), Les littoraux espaces de vie, SEDES, 1998, p.254.

<sup>1347</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, 9 juillet 2001, Limoges, Dossier de presse, p.44.

<sup>1348</sup> Ibidem, pp.44-45.

<sup>1349</sup> Loi N°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO du 28 février 2002 p.3808.

<sup>1350</sup> Le rapport du sénateur Le Pensec, à l'origine d'une telle disposition, mentionne d'ailleurs explicitement et à plusieurs reprises la nécessité de gérer l'espace littoral de manière intégrée : LE PENSEC (L), Vers de nouveaux rivages, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, Paris, 2001, 100p.

-512- Les années suivantes, consacrées à la définition de cette nouvelle politique littorale, seront l'occasion de préciser la dimension opérationnelle de la gestion intégrée. Le Comité interministériel de la mer (CIMER) du 16 février 2004 prévoit ainsi une déclinaison du concept au niveau national, régional et local<sup>1351</sup>. Le CIADT de septembre 2004 rappelle quant à lui que si la loi Littoral reste « un outil majeur pour l'avenir du littoral (...), la définition de cadres régionaux et d'outils locaux plus adaptés doit permettre de mieux prendre en compte les spécificités de chaque façade maritime<sup>1352</sup> » : l'exigence d'une participation des collectivités locales est ainsi formulée. Toutefois, il est précisé que « l'élaboration d'une politique ambitieuse du littoral suppose la définition au niveau national de grandes orientations structurantes (...)»<sup>1353</sup>. L'État français s'érige donc comme l'acteur premier - le stratège pouvons-nous même affirmer - de cette politique de gestion intégrée dont la mise en œuvre se voit alors encouragée par les différents documents stratégiques élaborés à cette période (2).

## **-2- L'adoption consécutive de documents stratégiques prescrivant sa mise en œuvre.**

-513- La reconnaissance politique et juridique du concept de GIZC conduit l'État à s'appuyer sur certains documents stratégiques pour exhorter à sa mise en œuvre : c'est le cas à travers les schémas de services collectifs (a), la stratégie nationale de développement durable (b) et la stratégie nationale pour la biodiversité (c).

### **-a- Les Schémas de services collectifs.**

-514- Institués par la loi Voynet de 1999<sup>1354</sup>, les Schémas de services collectifs (SSC) se substituent à l'ancien Schéma national d'aménagement et de développement du territoire qui, prévu par l'article 2 de la loi Pasqua du 4 février 1995<sup>1355</sup>, n'a jamais pu être

---

<sup>1351</sup> Secrétariat général de la mer, Dossier de presse du Comité interministériel de la mer du 16 février 2004, Premier Ministre, Paris, 2004, p.16.

<sup>1352</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, 14 septembre 2004, Matignon, Dossier de presse, p.22.

<sup>1353</sup> Ibidem, p.25.

<sup>1354</sup> Loi N°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°148 du 29 juin 1999 p.9515.

<sup>1355</sup> Loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°31 du 5 février 1995 p.1973.

adopté<sup>1356</sup>. Ces documents « sont destinés à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire<sup>1357</sup> ». Élaborés par l'État<sup>1358</sup>, ils traduisent, par l'énoncé d'objectifs<sup>1359</sup>, « les choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire pour les vingt prochaines années ». Prévus pour la fin de l'année 1999<sup>1360</sup>, ces neuf schémas<sup>1361</sup> ont finalement été approuvés par le gouvernement lors du CIADT de juillet 2001<sup>1362</sup> avant d'être définitivement adoptés en avril 2002<sup>1363</sup>. Destinés à proposer une vision stratégique de l'aménagement du territoire, ces documents restent largement « en marge du droit<sup>1364</sup> ». Les SSC ont en effet « la valeur du décret qui les ont adopté et un contenu de nature réglementaire » ; leur portée dépend donc « à la fois du degré de précision de leurs dispositions et de l'articulation définie par la loi entre les SSC et d'autres actes relatifs à l'aménagement du territoire<sup>1365</sup> ». Or, d'une manière générale, ces schémas sont rédigés

<sup>1356</sup> Malgré un avant-projet approuvé en avril 1997 lors du CIADT d'Auch, ce schéma, considéré comme trop ambitieux, s'est finalement « enlisé » : JEGOUZO (Y), « Le contenu et l'écriture des schémas de services collectifs », in Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999, renouveau de la planification de l'aménagement du territoire, Les cahiers du GRIDAUH, N°7, Paris, 2002, p.9.

<sup>1357</sup> Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Rapport au Premier Ministre relatif au décret N°2202-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs, JO N°96 du 24 avril 2002 p.7314.

<sup>1358</sup> L'article 10 de la Loi Pasqua modifiée prévoit un simple avis des régions, du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire et des Conférences régionales de l'aménagement et de développement du territoire.

<sup>1359</sup> Loi N°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°148 du 29 juin 1999 p.9515, articles 1 et 2.

<sup>1360</sup> Ibidem, article 10.

<sup>1361</sup> SSC de l'enseignement supérieur et de la recherche, SSC culturels, SSC sanitaires, SSC de l'information et de la communication, schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises, SSC de l'énergie, SSC des espaces naturels et ruraux, SSC du sport. Les schémas multimodaux de services collectifs de transport, jugés trop contraignants, ont été supprimés par l'Ordonnance N°2005-654 du 8 juin 2005 portant allègement des procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs et suppression des schémas multimodaux de services collectifs de transport, JO N°133 du 9 juin 2005 p.10080. Pour une étude précise de ces schémas, voir particulièrement l'ouvrage de PONTIER (J-M), Les schémas de services collectifs, LGDJ, Collection politiques locales, 2003, 116p.

<sup>1362</sup> DATAR, Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, 9 juillet 2001, Limoges, Dossier de presse, pp.4-18.

<sup>1363</sup> Décret N°2202-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs, JO du 24 avril 2002 p.7214. La cohérence et l'homogénéité de ces schémas ont été assurées par la représentation de la DATAR au sein des comités chargés de leur élaboration.

<sup>1364</sup> JEGOUZO (Y), « Le contenu et l'écriture des schémas de services collectifs » in Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999, renouveau de la planification de l'aménagement du territoire, Les cahiers du GRIDAUH, N°7, Paris, 2002, p.9. C'est d'ailleurs ce qui leur vaut de nombreuses critiques. « Les schémas de services collectifs introduits par la loi Voynet du 25 juin 1999 n'ont été qu'une collection d'ambitions, dépourvues de caractère opérationnel et non assorties d'un calendrier de réalisation » : GERBAUD (F), Rapport N°418 fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les orientations définies par le gouvernement lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003 sur l'avenir de la contractualisation État - régions, Sénat, 16 juillet 2004, p.17.

<sup>1365</sup> MARCOU (G), « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement du territoire », Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat, GRIDAUH, Dalloz, 2000, p.54.

« en des termes tels qu'ils n'apparaissent guère susceptibles d'avoir des effets juridiques contraignants<sup>1366</sup> », privilégiant « les mesures d'ordre incitatif et les dispositifs concertés<sup>1367</sup> ». L'article 1<sup>er</sup> de la loi Voynet parle d'ailleurs d'un simple « cadre de référence pour l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements, des agglomérations, des pays et des parcs naturels régionaux ». La loi impose ainsi uniquement aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) une compatibilité avec les orientations des SSC<sup>1368</sup>. Ces documents constituent donc avant tout des orientations stratégiques établies par l'État en matière d'aménagement du territoire<sup>1369</sup>.

-515- Parmi les choix stratégiques visés à l'article 2 de la loi figure « le soutien aux territoires en difficulté (...), notamment (...) certaines zones littorales ». L'espace littoral n'est donc pas ici considéré d'une manière systématique mais appréhendé dans l'hypothèse de sa fragilité. Parmi les neuf SSC institués, le Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux « fixe les orientations permettant leur développement durable en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale<sup>1370</sup> ». Ce schéma - qui ne porte pas uniquement sur les espaces protégés mais sur l'ensemble des espaces naturels et ruraux soit près de 92% du territoire national<sup>1371</sup> - consacre quelques développements à la GIZC.

---

<sup>1366</sup> JEGOUZO (Y), « Les schémas de services collectifs », AJDA, 2002, p.684.

<sup>1367</sup> DATAR, Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, 9 juillet 2001, Limoges, Dossier de presse, p.5.

<sup>1368</sup> Loi N°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°148 du 29 juin 1999 p.9515, article 1. À noter que le Schéma directeur de la région Île de France (articles L 141-1 et suivants du Code de l'urbanisme), le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (article L 4424-11 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)) ainsi que les Schémas régionaux d'Outre-Mer (article L 4433-8 du CGCT) tiennent lieu de SRADT et doivent, à ce titre, être compatibles avec les SSC. En outre, rappelons qu'il était initialement prévu que les DTA « prennent en compte les orientations générales des SSC », cette disposition ayant été supprimée par la loi N°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO N°289 du 14 décembre 2000 p.19777, dite Loi SRU.

<sup>1369</sup> À ce titre, il semble que les administrations étatiques ne puissent « prendre de décision contraire à leurs objectifs » mais doivent au contraire œuvrer à leur mise en œuvre : JACQUOT (H), BROUANT (J-P), « L'articulation des schémas de services collectifs avec les autres documents de planification » in Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999, renouveau de la planification de l'aménagement du territoire, Les cahiers du GRIDAUH, N°7, Paris, 2002, p.49.

<sup>1370</sup> Loi N°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°148 du 29 juin 1999 p.9515, article 23.

<sup>1371</sup> JACQUOT (H), « Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux », in Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999, renouveau de la planification de l'aménagement du territoire, Les cahiers du GRIDAUH, N°7, Paris, 2002, p.129.

-516- En premier lieu, le schéma identifie cinq grandes catégories de services collectifs fournis par les espaces naturels et ruraux : les services collectifs liés aux productions agricoles et forestières, les services collectifs liés aux ressources naturelles (air, sols et ressources géologiques), ceux liés à la biodiversité, aux aménités et aux paysages, et enfin à la prévention des risques naturels<sup>1372</sup>. Pour chacun de ces services, des orientations sectorielles sont définies. Les dispositions relatives aux productions agricoles et forestières soulignent ainsi que « la gestion du littoral impose une prise en compte simultanée de son hinterland agricole et des zones maritimes proches, notamment en ce qui concerne la biodiversité, la qualité des eaux (...), la pêche et la conchyliculture, ainsi que les paysages<sup>1373</sup> ». En matière de services collectifs liés à la biodiversité, il est par ailleurs affirmé que l'État doit « préserver et restaurer (...) les zones, telles celles du littoral, dont la diversité biologique est à la fois particulièrement riche et menacée<sup>1374</sup> ».

-517- Le SSC espaces naturels et ruraux définit par ailleurs dix enjeux stratégiques nationaux (ESN), trois concernant l'ensemble du territoire national<sup>1375</sup>, sept ayant à l'inverse une base territoriale parmi lesquels la protection des zones littorales et maritimes<sup>1376</sup>. Le document insiste ainsi sur l'obligation faite à l'État de « promouvoir une gestion intégrée du littoral qui permette de dépasser les conflits d'usage du sol et de la mer (...) en conciliant au mieux urbanisation, activités économiques et préservation de l'environnement<sup>1377</sup> ». Surtout, le schéma ne se contente pas d'une simple déclaration d'intention mais propose des orientations précises. Ainsi l'État s'engage-t-il à « développer une vision prospective à long terme dans le cadre de démarches de planification spatiale (...), mettre en place une approche intégrée à l'échelle pertinente (...), prendre en compte les interactions et interdépendances terre - mer (...), favoriser une démarche largement concertée avec les acteurs (...) ». Ces éléments - qui visent respectivement l'intégration temporelle, spatiale et partenariale - s'inscrivent parfaitement dans les différentes

---

<sup>1372</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, DATAR, 2002, p.1057.

<sup>1373</sup> Ibidem, p.1107.

<sup>1374</sup> Ibidem, p.1129.

<sup>1375</sup> Il s'agit de la maîtrise de la périurbanisation, de la constitution d'un réseau écologique national et de la gestion durable des forêts.

<sup>1376</sup> Les autres enjeux stratégiques à base territoriale concernent la préservation de la multifonctionnalité des grandes vallées fluviales, le renforcement des efforts en faveur des zones montagneuses, la restauration et valorisation des zones humides, la redynamisation des zones affectées par la déprise, l'amélioration de la gestion des ressources en eau dans les zones agricoles, le maintien des équilibres dans les régions méditerranéennes.

<sup>1377</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, DATAR, 2002, p.1155.

composantes de la GIZC. Le schéma n'aborde toutefois pas la problématique institutionnelle qui constitue pourtant un aspect fondamental du concept<sup>1378</sup>. Le rôle des collectivités territoriales ou la coordination nécessaire de l'ensemble des politiques publiques n'est en effet jamais mentionné. De même, il est regrettable que les développements relatifs aux zones humides ne fassent aucun lien avec les exigences de GIZC, comme le recommandent pourtant les récentes réunions des Parties à la Convention de Ramsar<sup>1379</sup>. Le document identifie par ailleurs certains outils juridiques pouvant contribuer à la mise en œuvre de la gestion intégrée - DTA et SMVM notamment<sup>1380</sup> - et préconise l'application des conventions internationales relatives à l'institution d'aires protégées et à la protection de la biodiversité<sup>1381</sup>. « Si la partie du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux relative au littoral n'est pas suffisamment complète pour constituer une stratégie nationale de GIZC<sup>1382</sup> » au sens de la Recommandation européenne du 30 mai 2002, elle comprend néanmoins de nombreuses orientations en la matière et constitue selon nous le fondement d'une politique pertinente en ce sens.

-518- La région méditerranéenne est concernée par différentes orientations définies par le SSC espaces naturels et ruraux<sup>1383</sup> et fait même l'objet d'un ESN spécifique, constituant ainsi l'unique région française bénéficiant d'une approche différenciée. Le schéma insiste en effet sur l'originalité de la problématique propre à cette région et sur « la forte attraction du littoral, à l'origine d'une artificialisation croissante du front de mer<sup>1384</sup> ». L'État se propose donc d'orienter ses actions autour d'une « relance de l'aménagement en profondeur et (de) la préservation des ensembles naturels (...) menacés par l'artificialisation des sols<sup>1385</sup> ». Si ces éléments concernent la protection du littoral, on regrettera néanmoins que l'exigence d'une GIZC ne soit pas ici explicitement formulée.

---

<sup>1378</sup> LOZACHMEUR (O), La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national, Thèse de droit, Université de Nantes, 2004, Tome 2, p.526.

<sup>1379</sup> En ce sens, voir supra 82-86.

<sup>1380</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, DATAR, 2002, p.1157.

<sup>1381</sup> Ibidem, p.1158.

<sup>1382</sup> LOZACHMEUR (O), La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national, Thèse de droit, Université de Nantes, 2004, Tome 2, p.515.

<sup>1383</sup> C'est notamment le cas des services collectifs liés aux productions agricoles et forestières, des services collectifs liés à la prévention des risques naturels, de gestion durable des forêts.

<sup>1384</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, DATAR, 2002, p.1183.

<sup>1385</sup> Ibidem, p.1186.



-519- Ainsi, malgré certaines lacunes<sup>1386</sup>, le SSC des espaces naturels et ruraux fonde la mise en œuvre d'une politique de gestion intégrée de l'espace littoral en plaçant l'État comme centre d'impulsion de celle-ci<sup>1387</sup>. La Stratégie nationale du développement durable procède d'une démarche similaire (b).

#### -b- La Stratégie nationale du développement durable.

-520- Suite à un séminaire gouvernemental sur le développement durable organisé le 28 novembre 2002<sup>1388</sup> est engagée l'élaboration d'une Stratégie nationale de développement durable (SNDD), stratégie adoptée le 3 juin 2003 par le premier Comité interministériel pour le développement durable<sup>1389</sup>. Le document se décline en six objectifs principaux<sup>1390</sup> et dix programmes d'actions<sup>1391</sup>, eux-mêmes assortis d'objectifs, de plans d'action et d'indicateurs de suivi, l'enjeu sous-jacent étant la mise en œuvre des principes du développement durable dans tous les domaines de l'action publique.

-521- Le volet « Territoires », en tant qu'objectif et programme d'action, accorde une place particulière à l'espace littoral, espace singulier qui, de par sa situation géographique, se révèle porteur d'enjeux nationaux et appelle à ce titre des mesures d'aménagements

---

<sup>1386</sup> Au-delà des éléments mentionnés précédemment, il convient d'ajouter que l'élaboration des SSC n'a pas donné lieu à une concertation suffisante avec les collectivités locales. Même si elle n'est pas prévue par la loi, certains auteurs considèrent à l'avenir nécessaire la mise en place d'« un processus d'élaboration conjointe ou de co-élaboration » : JEGOUZO (Y), « L'élaboration des schémas de services collectifs » in Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999, renouveau de la planification de l'aménagement du territoire, Les cahiers du GRIDAUH, N°7, Paris, 2002, p.27. Toutefois, les évolutions les plus récentes confirment l'exigence d'une simple « concertation au niveau régional » : Ordonnance N°2005-654 du 8 juin 2005 portant allègement des procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs et suppression des schémas multimodaux de services collectifs de transport, JO N°133 du 9 juin 2005 p.10080, article 2-3.

<sup>1387</sup> Il est prévu que les schémas soient révisés « (...) un an avant l'échéance des contrats de plan État - régions » (article 10 de la Loi Pasqua révisée) soit « au plus tard en 2005 » (DATAR, Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, 9 juillet 2001, Limoges, Dossier de presse, p.5). Cette révision n'a toujours pas eu lieu.

<sup>1388</sup> Séminaire gouvernemental sur le développement durable, 28 novembre 2002, 108p (Document disponible sur le site Internet du MEDD).

<sup>1389</sup> Comité interministériel pour le développement durable, 3 juin 2003, 151p (Document disponible sur le site Internet du MEDD). La France avait déjà adopté une stratégie nationale de développement durable en 1987 mais l'initiative s'était révélée un simple exercice de réflexion, sans lendemain opérationnel.

<sup>1390</sup> Objectifs respectivement intitulés : « Le citoyen, acteur du développement durable », « Territoires », « Activités économiques », « Entreprises et consommateurs », « Prévenir les risques, les pollutions et autres atteintes à la santé et à l'environnement », « Vers un État exemplaire » et « Action internationale ».

<sup>1391</sup> Ces programmes couvrent les domaines suivants : « Dimension sociale et sanitaire du développement durable », « Le citoyen, acteur du développement durable », « Territoires », « Activités économiques, entreprises et consommateurs », « Changement climatique et énergie », « Transports », « Agriculture et pêche », « Prévenir les risques, les pollutions et les autres atteintes à la santé et à l'environnement », « Vers un État exemplaire », « Action internationale ».

adaptées<sup>1392</sup>. La Stratégie engage ainsi la France « à mettre en œuvre la Recommandation européenne de 2002 pour la gestion intégrée des zones côtières<sup>1393</sup> » et plus généralement à « veiller à la préservation du littoral en mettant en place une gestion intégrée des zones côtières<sup>1394</sup> ». Si de nombreuses critiques ont été apportées à ce document<sup>1395</sup>, la SNDD constitue néanmoins un acte supplémentaire engageant l'État français dans la mise en œuvre de la GIZC<sup>1396</sup>. La Stratégie nationale pour la biodiversité relève d'une même ambition (c).

#### -c- La Stratégie nationale pour la biodiversité.

-522- La CDB prévoit, en son article 6, l'élaboration d'une stratégie nationale et de plans d'action en faveur de la biodiversité<sup>1397</sup>. Conformément à ses engagements<sup>1398</sup>, la France s'est dotée en février 2004 d'une Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) orientée autour d'un objectif général - stopper la perte de biodiversité d'ici 2010 - et de quatre axes principaux : mobiliser tous les acteurs, reconnaître la valeur du vivant, intégrer la protection de la biodiversité dans l'ensemble des politiques publiques, développer la connaissance scientifique et l'observation<sup>1399</sup>. Afin de mettre en œuvre cette Stratégie, sept plans d'action sont élaborés en novembre 2005 dans les domaines de l'agriculture, la mer, le patrimoine naturel, l'urbanisme, les infrastructures, l'aménagement du territoire et l'action internationale<sup>1400</sup>. Mentionné en tant que cible majeure par la Stratégie nationale<sup>1401</sup>, le littoral s'inscrit au cœur de plusieurs plans d'action sectoriels.

---

<sup>1392</sup> Comité interministériel pour le développement durable, Stratégie nationale de développement durable, 3 juin 2003, Les objectifs, Territoires.

<sup>1393</sup> Ibidem, Programmes d'actions, Territoires, I.C.1. Le milieu marin.

<sup>1394</sup> Ibidem, Programmes d'actions, Territoires, I.C.3. Préserver les autres milieux sensibles.

<sup>1395</sup> Parmi lesquelles « son manque d'envergure, le caractère évasif de son organisation, la faiblesse des moyens qui y sont consacrés, voire les incohérences du dispositif » : DUFAU (J-P) BLESSIG (E), Rapport N°2248 d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les instruments de la politique de développement durable, Assemblée nationale, 13 avril 2005, p.35.

<sup>1396</sup> Sur la mise en œuvre de la SNDD : Ministère de l'écologie et du développement durable, Mise en œuvre et processus d'actualisation de la Stratégie nationale de développement durable 2003-2008, 30 juin 2006, 30p.

<sup>1397</sup> La nécessité d'élaborer une telle stratégie était rappelée par la SNDD dans son programme d'action consacré aux Territoires et plus précisément dans son point IB1 Objectif 3.

<sup>1398</sup> Décret N°95-140 du 6 février 1995 portant publication de la Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio de Janeiro le 22 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992, JO N°36 du 11 février 1995 p.2312

<sup>1399</sup> Ministère de l'écologie et du développement durable, Stratégie nationale pour la biodiversité, Février 2004, 49p.

<sup>1400</sup> Pour une présentation générale de ces plans d'actions : Ministère de l'écologie et du développement durable, Des actions pour enrayer l'érosion du vivant. Actions phares des plans d'action sectoriels de la

-523- Le plan d'action Urbanisme contient tout d'abord certaines dispositions traitant spécifiquement de la problématique en milieu littoral<sup>1402</sup>. Le plan d'action Patrimoine naturel prévoit quant à lui « la rénovation du droit de la protection de la nature », la mise en œuvre d'une « stratégie à long terme du Conservatoire du littoral » ainsi que des « opérations locales de gestion intégrée<sup>1403</sup> ». En matière de coopération internationale, un renforcement du réseau d'aires protégées marines et côtières est encouragé<sup>1404</sup>. Enfin, le plan d'action Mer comporte de nombreuses dispositions traitant de la zone côtière et de sa gestion intégrée. La GIZC est ainsi considérée comme une « solution naturelle pour prendre en compte les interactions multiples et complexes de l'interface terre - mer et leurs conséquences en matière de biodiversité<sup>1405</sup> ». La France s'engage donc à mettre en œuvre les recommandations communautaires en la matière et à développer une nouvelle politique de protection du littoral fondée sur cette approche. Le plan affirme également que la France « soutiendra le développement (...) dans le cadre des conventions régionales auxquelles elle est partie, d'actions de GIZC » : une telle disposition semble ainsi avoir été spécialement insérée au vu du futur protocole méditerranéen relatif à la GIZC.

-524- La Stratégie nationale pour la biodiversité et ses plans d'action sectoriels visent donc tout autant à donner une concrétisation aux engagements juridiques souscrits lors de l'adoption de la CDB qu'à donner une nouvelle impulsion à la politique environnementale nationale. Si la zone côtière ne fait l'objet d'aucun plan d'action spécifique, les exigences liées à sa protection et sa gestion intégrée sont largement relevées par ces documents stratégiques.

-525- Ainsi, après une consécration juridique de la GIZC, les récentes orientations stratégiques nationales en matière environnementale accordent-elles de plus en plus systématiquement une place de premier plan à cette « philosophie nouvelle<sup>1406</sup> ». En 2002, la Commission environnement littoral du CNADT estimait que « la mise en cohérence des outils institutionnels dans l'espace côtier » nécessitait « que ceux-ci puissent s'inscrire

---

Stratégie Nationale pour la Biodiversité, 23 novembre 2005, 5p. Trois nouveaux plans - la forêt, l'Outre-Mer et la recherche - ont également été adoptés en septembre 2006.

<sup>1401</sup> Ministère de l'écologie et du développement durable, Stratégie nationale pour la biodiversité, 2004, p.29.

<sup>1402</sup> Ibidem, Plan d'action urbanisme, 2005, p.3 et 5.

<sup>1403</sup> Ibidem, Plan d'action patrimoine naturel, 2005, p.2.

<sup>1404</sup> Ibidem, Plan d'action international, Point B, 1.1.2.

<sup>1405</sup> Ibidem, Plan d'action pour la mer, Point 5.

<sup>1406</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, 9 juillet 2001, Limoges, Dossier de presse, p.44.

dans des cadres stratégiques et des plans d'action élargis à des espaces beaucoup plus vastes (...) <sup>1407</sup> » : c'est bien dans ce cadre que s'inscrivent les orientations stratégiques prévues par les SSC, la SNDD et la SNB. Reste alors précisément à mettre les outils institutionnels en cohérence (B).

## **-B- Un cadre institutionnel s'adaptant aux exigences de l'intégration.**

-526- À une multiplication originelle, souvent préjudiciable, des structures administratives chargées de la politique environnementale sur l'interface terre - mer (1) s'est substituée une rationalisation du cadre administratif par l'institution de structures spécifiquement orientées vers la politique de gestion intégrée de l'espace littoral (2).

### **-1- La multiplication originelle d'instances administratives chargées de l'interface terre - mer.**

-527- La politique maritime et côtière implique traditionnellement nombre de ministères (a), structures interministérielles (b), établissements publics (c) et instances consultatives (d).

#### **-a- Les différents ministères impliqués.**

-528- De nombreux ministères interviennent, à des titres et des degrés divers, sur des problématiques couvrant l'espace littoral. C'est le cas, par exemple, du ministère chargé de l'équipement et des transports - et plus particulièrement de sa Direction du transport maritime, des ports et du littoral (DTMPL) et sa Direction des affaires maritimes et des gens de mer (DAMGEM) <sup>1408</sup> - du ministère chargé de l'économie et des finances - à travers la Direction générale des douanes - du ministère chargé de l'agriculture et de la pêche, et sa Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA)... Depuis 1971, un ministère chargé des questions environnementales veille plus particulièrement à la qualité de l'environnement, à la protection de la nature, à la prévention, la réduction et la

---

<sup>1407</sup> Commission environnement littoral, Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières, Initiatives locales - Stratégie nationale, Rapport au Gouvernement, Septembre 2002, p.26.

<sup>1408</sup> Sur la place de cette administration dans la protection de la mer et du littoral, voir particulièrement LE PENNEC (N), Les affaires maritimes et la protection de l'espace maritime et littoral, Thèse de droit, Université de Nantes, 2006, 621p.

suppression des pollutions. Depuis sa création, le ministère de l'environnement a porté différentes dénominations<sup>1409</sup>, été rattaché à plusieurs ministères<sup>1410</sup> et connu des variations sensibles quant à l'étendue de ses compétences<sup>1411</sup>. Aujourd'hui, le Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) comprend cinq directions<sup>1412</sup> et veille, notamment, « à la protection du littoral<sup>1413</sup> ».

-529- Le MEDD agit localement par l'intermédiaire des préfets, pièces « incontournables<sup>1414</sup> » du dispositif français d'administration de l'environnement, et de ses services déconcentrés dont le rôle s'est largement accru au cours des dernières années. Au niveau régional, les Directions régionales de l'environnement (DIREN) sont ainsi chargées de proposer et d'instruire les protections réglementaires. Dans le domaine de l'eau, certains directeurs régionaux de l'environnement exercent également une mission de délégué de bassin et veillent ainsi à la cohérence des décisions publiques avec le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) constituent par ailleurs des services déconcentrés du ministère chargé de l'industrie mises à disposition du MEDD : ces directions exercent ainsi une mission de contrôle des activités industrielles susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, particulièrement dans le cadre de la réglementation sur les installations classées. Si le MEDD ne dispose pas de services propres au niveau départemental, il a toutefois autorité sur les services d'autres ministères, comme les

---

<sup>1409</sup> Ministère de la protection de la nature et de l'environnement en 1971, Ministère de l'environnement et du cadre de vie en 1981...

<sup>1410</sup> Celui des affaires culturelles en 1974 et 1977, celui de la qualité de vie de 1974 à 1977, celui de l'équipement de 1986 à 1988...

<sup>1411</sup> Sur l'évolution historique de l'organisation, des compétences et du poids politique de ce ministère, voir particulièrement PRIEUR (M), *Droit de l'environnement*, Dalloz, 5<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.166-194.

<sup>1412</sup> La Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales, la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, la Direction de l'eau, la Direction de la prévention des pollutions et des risques, la Direction de la nature et des paysages : Décret N°2005-474 du 16 mai 2005 modifiant le décret N°2000-426 du 19 mai 2000 portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'environnement, JO N°113 du 17 mai 2005 p.8550. Un délégué interministériel au développement durable est par ailleurs chargé d'animer et de coordonner l'action des administrations de l'État en faveur du développement durable : Décret N°2004-601 du 24 juin 2004 relatif au délégué interministériel au développement durable, JO du 26 juin 2004, modifié par le Décret N°2005-476 du 16 mai 2005 modifiant le décret N°2004-601 du 24 juin 2004 relatif au délégué interministériel au développement durable, JO N°113 du 17 mai 2005 p.8555. Ce délégué remplace en quelque sorte le Secrétariat d'État au développement durable, supprimé en juin 2004.

<sup>1413</sup> Décret N°2002-895 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du Ministre de l'écologie et du développement durable, JO N°113 du 16 mai 2002, article 1-I-3.

<sup>1414</sup> DUBRULLE (JB), GHEZALI (M), « Analyse institutionnelle des acteurs impliqués dans la connaissance et la gestion du littoral » in DAUVIN (J-C) (Coord.), *Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*, Patrimoines naturels, 57, 2002, pp.121-122 ; ROMI (R), *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, 5<sup>e</sup> Édition, 2004, p.173.

Directions départementales de l'équipement (DDE), les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

-530- En 1971, la création d'un ministère chargé de l'environnement répond au souhait de « confier (...) la protection de la nature et l'environnement à une autorité ministérielle unique<sup>1415</sup> ». Toutefois, afin de souligner sa vocation interministérielle, le ministère est alors délégué auprès du Premier Ministre. Si cette administration est aujourd'hui autonome, la nature transdisciplinaire de l'environnement demeure plus que jamais et impose la réunion régulière de structures interministérielles<sup>1416</sup> (b).

#### -b- Les structures interministérielles concernées.

-531- En tant qu'interface entre les milieux terrestre et marin, le littoral représente une portion du territoire national tout autant appréhendé dans le cadre d'instances à vocation terrestre que maritime. Plusieurs structures interministérielles à vocation terrestre concourent ainsi, de manière plus ou moins directe, à la défense de l'espace littoral français. En matière d'environnement *stricto sensu*, le Comité interministériel pour le développement durable (CIDD) « définit les orientations de la politique conduite par le gouvernement en faveur du développement durable (...) et veille à leur mise en œuvre<sup>1417</sup> » ; c'est dans ce cadre qu'a été adoptée la SNDD dont certaines dispositions visent la protection du littoral et sa gestion intégrée. En matière d'aménagement du territoire, le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT)<sup>1418</sup>, régulièrement réuni sous l'autorité du Premier Ministre, examine « les questions relatives à l'aménagement et au développement du territoire, en vue de préparer

---

<sup>1415</sup> Décret N°71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement, Exposé des motifs.

<sup>1416</sup> En ce domaine, le système administratif français est à la fois complexe et changeant. Nous en présenterons donc les aspects principaux, en nous concentrant évidemment sur les structures ayant un lien avec la protection des zones côtières.

<sup>1417</sup> Décret N°2003-145 du 21 février 2003 portant création du Comité interministériel pour le développement durable, JO N°45 du 22 février 2003 p.3241, article 3. Le Comité se substitue à trois instances existantes : le Comité interministériel de l'environnement (CIEN), la Commission interministérielle de lutte contre l'effet de serre (CIES) et le Comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs (CIPRNM).

<sup>1418</sup> Décret N°60-1219 du 19 novembre 1960 portant création d'un Comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire, JO du 20 novembre 1960 p.10313.

les décisions du gouvernement<sup>1419</sup> ». Ces dernières années, le Comité a joué un rôle décisif dans la relance de la politique littorale française, grâce à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) qui assure son secrétariat. Service du Premier Ministre à vocation interministérielle, la DATAR mène en effet depuis sa création en 1963 des actions de préparation, d'impulsion et de coordination des décisions relatives à la politique d'aménagement du territoire<sup>1420</sup>. Si la délégation ne dispose pas de compétences spécifiques en matière littorale, elle constitue pourtant un acteur historique en ce domaine<sup>1421</sup>. Le 1<sup>er</sup> janvier 2006 s'est substituée à la DATAR la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) : cette Délégation - née de l'intégration au sein de la DATAR des fonctions précédemment assumées par la Mission interministérielle sur les mutations économiques<sup>1422</sup> - poursuit les efforts engagés en matière de gestion des zones côtières.

-532- La protection de l'espace littoral est également une problématique couverte par certaines instances interministérielles orientées vers le secteur maritime. Placé sous l'autorité du Premier Ministre, le Secrétariat général de la mer<sup>1423</sup> (SGMer) exerce trois missions principales : la préparation et le suivi des délibérations du Comité interministériel de la mer (CIMER), le contrôle et l'évaluation de la politique maritime, la coordination des

<sup>1419</sup> Décret N°95-414 du 19 avril 1995 relatif au Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) et pris pour l'application de l'article 33 de la loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°94 du 21 avril 1995 p.6209.

<sup>1420</sup> Décret N°63-112 du 14 février 1963 créant une Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué, JO du 15 février 1963 p.1532.

<sup>1421</sup> OUDIN (J), Pour une politique globale d'aménagement du littoral, Actes des XVI<sup>e</sup> journées nationales d'études de l'association nationale des élus du littoral, ANEL, Paris, 1995, p.79. Pour ce faire, la délégation dispose, entre autres moyens, de l'Observatoire du littoral, créé en 2003 et intégré à l'Observatoire des territoires dans le but de suivre l'évolution du littoral et d'apporter une aide à la décision. Pour des informations complémentaires sur le fonctionnement et la mission de l'Observatoire, consulter le site Internet [www.ifen.fr/littoral](http://www.ifen.fr/littoral).

<sup>1422</sup> Décret N°2005-1791 du 31 décembre 2005 créant une délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, JO N°1 du 1<sup>er</sup> janvier 2006 p.24. Sur cette transformation : RUSSO (P), « Rétrospective de la prospective territoriale : de la DATAR à la DIACT », Territoires 2030, Août 2006, pp.7-13.

<sup>1423</sup> Décret N°95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au Comité interministériel de la mer et au Secrétariat général de la mer, JO N°272 du 23 novembre 1995 p.17150. Au lendemain de l'élection présidentielle de 1995, de nombreux professionnels de la mer regrettaient l'absence au sein du nouveau gouvernement d'un Ministre ou d'un Secrétaire d'État chargé des questions maritimes. M. Juppé, Premier Ministre, demanda alors à M. Dujardin d'établir des propositions afin de conférer aux administrations en charge de cette problématique « l'unité nécessaire ». C'est ainsi qu'aux Comité interministériel de la mer (CIMER) et à la Mission interministérielle de la mer (MISMER) créés en 1978 (Décret N°78-815 du 2 août 1978 portant création du Comité interministériel de la mer et de la Mission interministérielle de la mer, JO du 4 août 1978 p.2990) se substitueront un nouveau CIMER et le Secrétariat général de la mer (SGMer).

actions de l'État<sup>1424</sup>. Le champ d'intervention du SGMer s'étend à la quasi-totalité des questions liées à la mer, de la prévention des pollutions au développement des activités économiques, de la sécurité maritime à la protection du littoral. Structure administrative composée d'une quinzaine de personnes<sup>1425</sup>, le SGMer ne constitue pas une autorité décisionnelle ; cette fonction relève du Comité interministériel de la mer (CIMER) qui réunit les ministres intéressés une fois par an environ.

-533- Créé en 1978, le CIMER a rapidement souffert de la concurrence du Ministère de la mer institué en 1981<sup>1426</sup>. Sa réorganisation de 1995 étendra ses attributions en lui confiant, au-delà de sa mission traditionnelle « dans tous les domaines de l'activité maritime<sup>1427</sup> », une compétence particulière en matière de « gestion durable des ressources de la mer, de son sol, de son sous-sol et du littoral maritime<sup>1428</sup> ». Au niveau déconcentré, la coordination de l'action de l'État en mer est assurée par le préfet maritime<sup>1429</sup>. Au-delà de la responsabilité de coordination des interventions en cas de crise, compétence historique du préfet maritime<sup>1430</sup>, le décret du 6 février 2004 lui confie également l'animation et la coordination quotidienne de l'action de l'État en mer<sup>1431</sup>.

-534- La nature transdisciplinaire de l'environnement conduit ainsi à une multiplication des structures interministérielles dont certaines, couvrant des problématiques à la fois terrestres et marines, concourent à la protection de l'espace littoral. En outre, « la volonté d'adapter les instruments de gestion et de protection de l'ensemble des dynamiques

---

<sup>1424</sup> Décret N°2004-113 du 6 février 2004 modifiant le décret N°95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au Comité interministériel de la mer et au Secrétariat général de la mer, JO N°32 du 7 février 2004.

<sup>1425</sup> À sa tête, M. de la Gorce a été nommé Secrétaire général de la mer le 17 novembre 2004 en remplacement du préfet Garnier qui occupait ce poste depuis septembre 2002.

<sup>1426</sup> École nationale d'administration, L'organisation politico - administrative de la politique maritime en France, Direction des études de l'ENA, Paris, 1994, p.7 ; DUJARDIN (B), Une structure de gouvernement pour la mer, Rapport au Premier Ministre, 1995, pp.4-5.

<sup>1427</sup> Formulation retenue par les articles premiers des décrets de 1978 et 1995.

<sup>1428</sup> Décret N°95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au Comité interministériel de la mer et au Secrétariat général de la mer, JO N°32 du 7 février 2004, article 1.

<sup>1429</sup> En métropole, les préfetures maritimes sont implantées à Cherbourg pour la façade Manche - Mer du Nord, à Brest pour la façade Atlantique et à Toulon pour la Méditerranée.

<sup>1430</sup> La fonction de préfet maritime a été créée par le Règlement sur l'administration de la marine du 7 floréal VIII (26 avril 1800).

<sup>1431</sup> Décret N°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer, JO N°32 du 7 février 2004 p.2616. NAKHLEH (G), QUIMBERT (M), « Le préfet maritime et la protection de l'environnement marin : de la gestion des crises à la gestion des sites », DMF, 2006, pp.178-188.



naturelles littorales et marines en fonction d'objectifs particuliers a conduit à instituer des agences sous forme d'établissements publics<sup>1432</sup> » (c).

-c- Les établissements publics spécialisés.

-535- Un établissement public est une personne morale de droit public disposant d'une certaine autonomie administrative et financière, créé afin d'exercer une mission d'intérêt général précisément définie et ce, sous le contrôle de l'État. On distingue classiquement établissement public à caractère administratif (EPA) et établissement public à caractère industriel ou commercial (EPIC) en fonction de la nature des activités engagées<sup>1433</sup>. Dans le domaine de l'environnement littoral, les Agences de l'eau sont par exemple chargées de mener des actions en matière de protection et de gestion des ressources hydriques<sup>1434</sup>. Créé en 1793 et placé depuis 1992 sous la tutelle conjointe des ministères chargés de la recherche et de l'environnement, le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) s'est imposé comme le correspondant privilégié de l'administration pour toute question relative au patrimoine naturel. À ce titre, il coordonne l'inventaire des ZNIEFF et participe à l'information sur le patrimoine terrestre et marin. L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), établissement public à caractère industriel et commercial, participe également à la connaissance du patrimoine naturel littoral et marin. Créé en 1984<sup>1435</sup> de la fusion de deux instituts<sup>1436</sup>, l'IFREMER conduit des recherches fondamentales et appliquées visant à connaître les ressources des océans, améliorer les méthodes de protection du milieu marin et favoriser le développement socio-économique du monde maritime<sup>1437</sup>. Le 28 novembre 2005, l'IFREMER et l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse ont signé un accord-cadre fixant les règles d'une coopération pour la

<sup>1432</sup> DUBRULLE (JB), GHEZALI (M), « Analyse institutionnelle des acteurs impliqués dans la connaissance et la gestion du littoral » in DAUVIN (J-C) (Coord.), Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel, Patrimoines naturels, 57, 2002, p.113.

<sup>1433</sup> CHAPUS (R), Droit administratif général, Tome I, Montchrestien, 15<sup>e</sup> Édition, 2001, pp.355-359.

<sup>1434</sup> Articles L 213-5 et L 213-6 du Code de l'environnement.

<sup>1435</sup> Décret N°84-428 du 5 juin 1984 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, JO du 8 juin 1984 ; Décret N°98-90 du 18 février 1998 modifiant le décret N°84-428 du 5 juin 1984 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, JO N°43 du 20 février 1998 p.2653 ; Décret N°2002-380 du 14 mars 2002 modifiant le décret N°84-428 du 5 juin 1984 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, JO N°68 du 21 Mars 2002 p.5043.

<sup>1436</sup> L'Institut scientifique et technique des pêches maritimes (ISTPM) et le Centre national pour l'exploitation des océans (CNEXO).

<sup>1437</sup> Décret N°2002-380 du 14 mars 2002 modifiant le décret N°84-428 du 5 juin 1984 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, JO N°68 du 21 mars 2002 p.5043, article 3.

mise en valeur du littoral méditerranéen. L'« Europe », le navire de l'Institut, a ainsi quitté le port de Toulon en mars 2006 pour effectuer une première série de mesures et d'observations de la mer Méditerranée. L'objectif de cette campagne dénommée DCE1 est d'initier la surveillance des eaux côtières méditerranéennes au titre de la Directive cadre sur l'eau<sup>1438</sup>. DCE1 permettra ainsi de collecter des informations sur l'état écologique des eaux côtières méditerranéennes, de la Camargue et des étangs littoraux. Les résultats, disponibles fin 2007, contribueront à l'élaboration d'un tableau complet de l'état des eaux de la région et aideront par là même à la définition des actions nécessaires à l'atteinte du bon état des eaux côtières et des lagunes méditerranéennes en 2015.

-536- La protection de l'environnement littoral est par ailleurs assurée grâce aux Parcs nationaux, établissements publics, et notamment le Parc national de Port Cros, unique parc national s'étendant sur un espace à la fois terrestre et marin<sup>1439</sup>. La loi d'avril 2006 consacrant juridiquement la spécificité des parcs marins crée par ailleurs une Agence des aires marines protégées<sup>1440</sup> - EPA chargé d'animer le réseau des aires marines protégées françaises et de contribuer à la participation de la France à la constitution et à la gestion des aires marines protégées décidées au niveau international - ainsi que l'EPA Parcs

---

<sup>1438</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE L-327 du 22 décembre 2000. Sur la politique de l'eau, voir infra 553-567.

<sup>1439</sup> Créé en 1963, le Parc national de Port Cros est chargé de la gestion de l'île de Port Cros et d'une bande marine de 2000 hectares : Décret N°63-1235 du 14 décembre 1963 créant le Parc national de Port Cros, JO du 17 décembre 1963. Deux parcs nationaux couvrant un espace maritime sont également en projet : le Parc national des Calanques de Marseille Cassis et le Parc national de mer d'Iroise. Au titre de l'article L 242-1 du Code rural, des réserves naturelles marines peuvent également être instituées « lorsque la conservation (...) du milieu naturel présente une importance particulière (...). Le classement peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises ». Plusieurs réserves naturelles ont ainsi été instituées en milieu littoral, comme la réserve naturelle marine de Cerbère-Banyuls (1974), la réserve naturelle de Scandola (1975), la réserve naturelle des îles Finocchiarola (1987), la réserve naturelle de l'étang de Biguglia (1994), la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio (1999) ou la réserve naturelle marine de la Réunion (2007)...

<sup>1440</sup> Loi N°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs marins et aux parcs naturels régionaux, JO N°90 du 15 avril 2006 p.5682. Sur ce texte, voir notamment : CANS (C), « Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux... de développement local », AJDA, N°26, 2006, pp.1431-1436 ; BOYER (J), Rapport N°159 fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, Sénat, 18 janvier 2006, 183p ; FEVRIER (J-M), « La loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, naturels et marins et naturels régionaux », JCP A, N°20, 2006, pp.611-612 ; FEVRIER (J-M), « Les parcs à l'heure de la réforme », Environnement, Juin 2006, pp.9-14 ; GIRAN (J-P), Rapport N°2687 fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi (N°2347) relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, Assemblée nationale, 22 novembre 2005, 155p ; Ministère de l'écologie et du développement durable, Projets de loi sur les parcs nationaux et les parcs naturels marins, Dossier de presse, 25 mai 2005, 31p ; MABILE (S), « Les parcs naturels marins consacrés par le législateur », RJE, 3/2006, pp.251-264 ; MILLET (L), « Les décrets d'application de la réforme législative des parcs nationaux », Droit de l'environnement, N°143, 2006, pp.345-351 ; ROMI (R), « Parc national : une nouvelle donne en forme de rapprochement avec le parc naturel régional », Droit de l'environnement, N°140, 2006, pp.217-219.

nationaux de France<sup>1441</sup>, pendant de la Fédération des parcs naturels régionaux de France. D'autres établissements publics, comme l'Office national de la forêt (ONF) ou les Conservatoires botaniques nationaux (CBN) concourent, de manière plus indirecte, à la protection de l'espace littoral : l'ONF assure ainsi la gestion d'un important domaine foncier littoral<sup>1442</sup> tandis que les CBN veillent à la conservation des plantes menacées.

-537- Ainsi, la protection du milieu littoral constitue un enjeu partagé par différents ministères, structures interministérielles et établissements publics spécialisés. Les décisions prises en la matière s'appuient en outre sur les avis rendus par les nombreuses instances consultatives de l'État (d).

#### -d- Les instances étatiques consultées.

-538- L'administration française de l'environnement s'appuie sur de très nombreuses instances consultatives dont certaines participent à la réflexion sur l'environnement littoral. Ainsi, par exemple, le Conseil national de protection de la nature (CNP) donne au Ministre chargé de l'environnement son avis sur les moyens propres à préserver la flore, la faune sauvage et l'habitat naturel<sup>1443</sup>. Instituée en 1968<sup>1444</sup>, la Mission interministérielle de l'eau, aujourd'hui placée sous la présidence du Ministre chargé de l'environnement, s'attache à examiner les projets normatifs relatifs à la protection et la gestion des ressources hydriques<sup>1445</sup>. Dans le même domaine, le Comité national d'agrément des contrats de baie est consulté sur les projets de contrats conclus entre l'État, les collectivités locales, les agences de l'eau et les propriétaires privés<sup>1446</sup>. Le Comité interministériel des parcs nationaux est quant à lui associé à la création des parcs et à leur réglementation générale<sup>1447</sup>. Plus récemment a été institué le Conseil national du développement durable, instance rattachée auprès du Premier Ministre et ayant pour mission d'apporter « son

---

<sup>1441</sup> Article L 331-29 du Code de l'environnement.

<sup>1442</sup> L'ONF gère ainsi trois cent quatre-vingt kilomètres de côtes à dunes et cent vingt kilomètres de côtes rocheuses, préservant de l'urbanisation 9% du littoral métropolitain : DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.66.

<sup>1443</sup> Articles R 251-1 du Code de l'environnement.

<sup>1444</sup> La Mission est alors placée sous l'autorité de la DATAR : Décret N°68-335 du 5 avril 1968 relatif à la coordination interministérielle dans le domaine de l'eau, JO du 14 avril 1968 p.3845.

<sup>1445</sup> Décret N°87-154 du 27 février 1987 relatif à la coordination interministérielle et à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau, JO du 8 mars 1987 p.2619.

<sup>1446</sup> Ministère de l'écologie et du développement durable, Circulaire DE/SDPAE/BEEP/N°3 du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie. Sur les contrats de baie, voir infra 560-566.

<sup>1447</sup> Articles R 241-1 et R 241-2 du Code rural.

concours à la politique gouvernementale en faveur du développement durable<sup>1448</sup> ». À ce titre, le Conseil, associé à l'élaboration et au suivi de la SNDD, est consulté sur les projets normatifs ayant une incidence en ce domaine et peut émettre propositions et recommandations. Participant également de l'appareil consultatif de l'État, le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT) rend au gouvernement des avis, formule des suggestions et participe à la concertation sur toute question relative à l'aménagement de l'espace<sup>1449</sup>. Le Conseil est en outre associé à la révision des SSC et consulté sur les projets de DTA. Présidé par le Premier Ministre, le CNADT comprend soixante-dix membres, élus nationaux et locaux, représentants d'organisations syndicales, professionnelles et associatives<sup>1450</sup>. Ses travaux sont préparés et suivis par une commission permanente à qui la loi du 25 juin 1999 confie également une mission d'évaluation des politiques engagées<sup>1451</sup>. Afin de prendre en considération la problématique littorale de manière spécifique est créée au sein du Conseil « une Commission spéciale chargée des questions d'aménagement et de développement durable du littoral<sup>1452</sup> » - dite Commission environnement littoral - dont les travaux ont largement participé du renouveau de la politique littorale française<sup>1453</sup>.

-539- Ainsi, ces instances consultatives, dont nous n'avons ici donné qu'un bref aperçu, aident, par les avis qu'elles formulent, à la prise de décision et contribuent, par leurs propositions, aux orientations de la politique environnementale. De l'ensemble de ces éléments transparaît pourtant la vision d'un cadre administratif complexe, constitué de multiples instances aux pouvoirs variables et aux rôles plus ou moins bien définis. La protection du littoral constitue, il est vrai, un « objectif en partage<sup>1454</sup> ». Toutefois, cette approche a trop souvent servi à justifier un chaos administratif préjudiciable à la matière.

<sup>1448</sup> Décret N°2003-36 du 13 janvier 2003 portant création du Conseil national du développement durable, JO N°11 du 14 janvier 2003.

<sup>1449</sup> Loi N°95-102 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°31 du 5 février 1995 p.1973, article 3 complété par le Décret N°95-414 du 19 avril 1995 relatif au Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et pris pour l'application de l'article 33 de la loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°94 du 21 avril 1995 p.6209.

<sup>1450</sup> Décret N°2000-907 du 19 septembre 2000 relatif au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, JO N°218 du 20 septembre 2000.

<sup>1451</sup> Ibidem, article 8.

<sup>1452</sup> Ibidem.

<sup>1453</sup> En témoignent les propositions formulées par la Commission en 2002 : Commission environnement littoral, Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières, Initiatives locales - Stratégie nationale, Rapport au Gouvernement, Septembre 2002, 82p.

<sup>1454</sup> DUBRULLE (JB), GHEZALI (M), « Analyse institutionnelle des acteurs impliqués dans la connaissance et la gestion du littoral » in DAUVIN (J-C) (Coord.), Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel, Patrimoines naturels, 57, 2002, p.110.

Certes, l'on pourrait nous répondre que la multiplicité de ces structures démontre l'intégration de la problématique littorale au sein de l'appareil administratif français. Toutefois, la gestion rationnelle de cet espace implique à l'inverse la constitution de pôles réduits, centres névralgiques chargés de donner l'impulsion nécessaire à travers, sinon une stratégie nationale, au moins une politique clairement orientée en ce sens<sup>1455</sup>. Ainsi, l'institution en 2000 d'une Commission littoral au sein du CNADT préfigure-t-elle une rationalisation du cadre administratif et la création de structures spécifiquement orientées vers la politique littorale (2).

## **-2- La création récente de structures spécifiquement orientées vers la politique littorale.**

-540- Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (1) et le Conseil national du littoral (2) constituent deux instances étatiques placées au cœur de la politique de GIZC.

### **-a- Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.**

-541- Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) est un établissement public à caractère administratif créé par la loi du 10 juillet 1975<sup>1456</sup>. Inspiré du *National Trust* britannique<sup>1457</sup>, son activité s'oriente autour de la protection des zones côtières par la conduite d'« une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral<sup>1458</sup> ». Le Conservatoire intervient dans les cantons côtiers délimités par la loi de 1975 et dans les communes littorales telles que définies par la loi N°86-2 du 3 janvier 1986. À la différence d'autres outils d'intervention étatique, l'action du Conservatoire est particulièrement bien accueillie par les collectivités locales. Ainsi, s'il dispose de moyens contraignants pour

---

<sup>1455</sup> PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, p.24 ; PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, p.17.

<sup>1456</sup> Loi N°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres établissement public à caractère administratif, JO du 10 juillet 1975 p.7126. L'idée d'une protection des espaces remarquables du littoral par la conduite d'une politique foncière germe dans le rapport PICQUARD (M) (Dir.), Perspectives pour l'aménagement du littoral français, La documentation française, 1974, pp.44-47. En 1975, le Conservatoire est d'abord placé auprès du Premier Ministre. C'est en 1983 que le budget du Conservatoire sera rattaché à celui du ministère chargé de l'environnement et en 1989 que la tutelle sera transférée à ce dernier.

<sup>1457</sup> Observons toutefois qu'à l'inverse du Conservatoire dont le domaine d'action est limité aux espaces littoraux, le National Trust a vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire national.

<sup>1458</sup> Article L 322-1 du Code de l'environnement.

acquérir un terrain - le droit d'expropriation notamment<sup>1459</sup> - le CELRL s'attache à privilégier l'acquisition par voie amiable<sup>1460</sup> : il ne s'agit pas pour lui d'imposer mais plutôt de faire accepter l'opportunité de son action. De plus, le Conservatoire dispose de neuf antennes locales - les Conseils de rivages - dont les membres, élus par les collectivités locales<sup>1461</sup>, sont consultés sur les orientations du Conservatoire en matière d'acquisition et de gestion des biens. En outre, le CELRL s'est toujours engagé à ouvrir le plus possible les terrains au public<sup>1462</sup> ; le conseil municipal d'une commune ou le conseil général du département y voit donc un moyen de satisfaire les administrés et le projet en est ainsi d'autant mieux accueilli. Enfin, le Conservatoire n'est que très rarement le gestionnaire de l'espace acquis<sup>1463</sup> et en ce domaine, « priorité est donnée, si elles le demandent, aux collectivités locales <sup>1464</sup> » intéressées. Ainsi, l'échelon local se trouve-t-il particulièrement impliqué dans l'action du Conservatoire.

-542- Le Rapport établi en 2001 par le sénateur Le Pensec a ouvert une nouvelle page de l'histoire du Conservatoire en proposant un élargissement de ses missions et un renforcement de ses moyens d'action<sup>1465</sup>. Jusqu'à la loi relative à la démocratie de proximité de février 2002<sup>1466</sup>, l'action du Conservatoire se limitait en effet à la partie terrestre du littoral. L'intervention du législateur de 2002 vise alors à faciliter son intervention sur le domaine public maritime, notamment sur les zones limitrophes de ses propres terrains et ce, dans un objectif affiché de gestion intégrée des zones côtières<sup>1467</sup>. Dans une logique d'intégration des territoires terrestre et marin, le CELRL peut aujourd'hui agir sur l'estran, les plages ou dans les mangroves et se voir confier par l'État des portions du domaine public pour une durée de trente ans<sup>1468</sup> : une telle réforme inscrit

<sup>1459</sup> Article R 234-3 du Code de l'environnement.

<sup>1460</sup> C'est le cas dans plus de 80% des cas.

<sup>1461</sup> Article L 322-13 du Code de l'environnement. Il s'agit des conseils de rivages Nord Pas de Calais - Picardie, Normandie, Bretagne - Pays de la Loire, Centre - Atlantique, Méditerranée, Corse, Amérique, Océan Indien et du Conseil de rivage des lacs.

<sup>1462</sup> KALAORA (B), « Le Conservatoire du littoral ou l'invention d'une autre raison patrimoniale », LPA, 2 janvier 1995, pp.14-16.

<sup>1463</sup> Ce droit de gestion de l'espace acquis n'a été reconnu à l'établissement qu'en 2002 à travers la réécriture de l'article L 332-9 du Code de l'environnement. Cet article prend désormais en considération un fait peu connu : près d'un tiers des sites acquis par le Conservatoire n'était auparavant couvert par aucune convention de gestion, faute de partenaire intéressé.

<sup>1464</sup> Article L 322-9 du Code de l'environnement.

<sup>1465</sup> LE PENSEC (L), Vers de nouveaux rivages, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, Paris, 2001, 100p.

<sup>1466</sup> Loi N°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO N°50 du 28 février 2002 p.3808.

<sup>1467</sup> Article 160-II modifiant l'article L 322-1-II du Code de l'environnement.

<sup>1468</sup> Article 160-IV insérant un article L 51-2 du Code du domaine de l'État.

donc l'action du Conservatoire dans le cadre de la gestion intégrée. Le domaine propre de l'établissement relevant du domaine public<sup>1469</sup>, les terrains acquis bénéficient d'un régime juridique de protection renforcée dont le respect est garanti par des gardes du littoral<sup>1470</sup>. Suite au rapport Le Pensec, les moyens d'action du Conservatoire ont également été renforcés et l'établissement s'est vu reconnaître le droit de se substituer aux départements qui n'exerceraient pas le droit de préemption que leur attribue l'article L 142-1 du Code de l'urbanisme<sup>1471</sup>.

-543- Le domaine du Conservatoire comprend aujourd'hui plus de cent mille hectares de terrains sur huit cent quatre-vingt kilomètres de rivages, protégeant de l'urbanisation environ 21% du littoral corse, 13% en Manche - Mer du Nord, 11% en Atlantique, 8% en Méditerranée, 5% en Antilles - Guyane et 4,5% à la Réunion<sup>1472</sup>. Sa stratégie pour 2030 prévoit un objectif de maîtrise foncière de deux cent mille hectares en Métropole et de soixante-dix mille en Outre-mer. Bien évidemment, ce projet suppose le développement d'une politique ambitieuse, et particulièrement un renforcement de ses moyens, qu'il parait aujourd'hui difficile de refuser à l'établissement tant ses actions jouissent d'une solide réputation auprès des citoyens<sup>1473</sup>. C'est ainsi qu'outre l'attribution par le CIADT de 2004 d'une rallonge budgétaire de six millions d'euros<sup>1474</sup>, la loi de finances pour 2007 permet au Conservatoire de pérenniser ses ressources en lui affectant l'intégralité du montant du produit du droit de francisation et de navigation<sup>1475</sup>.

---

<sup>1469</sup> En 1975, le législateur omet pourtant de préciser la nature juridique des biens acquis par le Conservatoire. Un avis du Conseil d'État du 6 novembre 1984 affirme la domanialité publique des terrains acquis par l'établissement et classés dans son domaine propre dès lors que ceux-ci sont ouverts au public et objets d'un aménagement spécial minimum (CE, 6 novembre 1984, RJE, 1985, p.513). L'article 161 de la loi relative à la démocratie de proximité, complétant l'article L 322-9 du Code de l'environnement, introduit le principe dans le droit positif.

<sup>1470</sup> Article 162-II, insérant un article L 322-10-1 dans le Code de l'environnement.

<sup>1471</sup> Article L 322-4 du Code de l'environnement.

<sup>1472</sup> DATAR, Construire ensemble un développement équilibré du littoral, La Documentation française, Paris, 2004, p.68.

<sup>1473</sup> L'ouverture des terrains au public n'y étant certainement pas étranger.

<sup>1474</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Dossier de presse, Matignon, 14 septembre 2004, p.34.

<sup>1475</sup> KELLER (F), Rapport général N°78 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2007, adopté par l'Assemblée nationale, Tome III Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (Deuxième partie de la loi de finances), Annexe 11, Écologie et développement durable, Sénat, 23 novembre 2006, p.31. La loi de finances pour 2006 lui attribuait déjà 80% du montant de ce produit, comme l'avait souhaité le Président de la République lors d'un discours prononcé en juillet 2005 pour le 30<sup>ème</sup> anniversaire de l'établissement. Le budget du Conservatoire s'élève ainsi à près de trente-quatre millions d'euros, soit dix millions de plus qu'en 2006.

-544- Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres constitue donc un établissement public spécialisé dans la protection des zones côtières par la conduite d'une politique foncière ambitieuse. Depuis 2002, le Conservatoire connaît un nouvel essor grâce à un domaine d'intervention et des moyens d'action élargis : une compétence en matière de GIZC lui est ainsi spécifiquement reconnue. Si cet établissement ne constitue pas, en tant que tel, la structure étatique chargée « d'impulser et de coordonner l'action des diverses autorités compétentes pour les zones côtières<sup>1476</sup> » - élément indispensable pour la mise en œuvre de la GIZC - l'on doit néanmoins lui reconnaître le mérite d'avoir déjà protégé de l'urbanisation près de 10% du linéaire côtier national. Incontestablement, l'action du Conservatoire depuis 1975 s'avère au moins aussi profitable à l'espace littoral que celle menée par l'ensemble des établissements et instances mentionnés précédemment. Un tel constat démontre que la reconnaissance d'une spécificité de la zone côtière, au niveau juridique comme au niveau institutionnel, constitue la première étape pour sa gestion rationnelle : c'est dans cette même perspective qu'a récemment été institué le Conseil national du littoral (b).

#### -b- Le Conseil national du littoral.

-545- En 1997, un groupe de travail présidé par le député A. Rufenacht recommande la création d'un Conseil national du littoral, instance de concertation réunissant l'ensemble des acteurs publics et privés impliqués dans le développement et la protection des zones côtières. La proposition est d'abord "fraîchement" accueillie par le gouvernement et particulièrement par la Ministre chargée de l'environnement, Madame Bachelot, qui reproche à une telle initiative de « couper la réalité territoriale en morceaux ». La création d'une telle structure présente par ailleurs, selon la Ministre, l'inconvénient majeur d'ajouter une instance supplémentaire au système administratif, la multiplication de celles-ci pouvant nuire aux objectifs louables qu'elles poursuivent<sup>1477</sup>. La position gouvernementale évolue toutefois sous la pression de plus en plus forte des acteurs locaux et de leur souhait de disposer d'une instance de concertation et de réflexion à laquelle ils

---

<sup>1476</sup> Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère, Sauvegarde de la Nature, N°101, Conseil de l'Europe (Ed.), 1999, Article 27.

<sup>1477</sup> Compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, Séance du 30 janvier 2004.



pourraient activement prendre part<sup>1478</sup>. Ainsi en mai 2004, le Ministre de l'aménagement du territoire, M. Gaymard, fait du futur Conseil national du littoral « l'un des outils nécessaires à la définition des grandes orientations en matière de politique des zones côtières<sup>1479</sup> ». De même, le CIADT de septembre 2004 réaffirme le désir gouvernemental de voir instituer une structure capable « d'orienter et d'accompagner la politique nationale du littoral, dans le cadre d'une gestion intégrée et d'un développement durable des zones côtières<sup>1480</sup> ».

-546- Par l'introduction d'un article 43 à la loi Littoral est ainsi créé en février 2005 « le Conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et la gestion intégrée des zones côtières<sup>1481</sup> » ou Conseil national du littoral (CNL). Le rôle et le fonctionnement de cette instance sont largement inspirés de ceux du Conseil national de la montagne (CNM) dont l'existence est également justifiée par une géographie et une législation spécifiques. Présidé par le Premier Ministre et composé de soixante-douze membres, le CNL comprend à la fois des élus nationaux et locaux, des représentants des milieux socioprofessionnels, des associations et de certains organismes et établissements publics (IFREMER et CELRL notamment) ainsi que des personnes qualifiées<sup>1482</sup>. Les membres du Conseil, désignés par arrêté du Premier Ministre pour une période de cinq ans<sup>1483</sup>, représentent l'ensemble des façades littorales françaises<sup>1484</sup>. Une commission permanente<sup>1485</sup> est chargée d'assister le CNL dans la préparation de ses travaux et dans la

---

<sup>1478</sup> Pression des élus locaux synthétisée dans (et symbolisée par) les deux rapports parlementaires relatifs à l'application de la loi Littoral publiés au cours de l'été 2004 : ALDUY (J-P), GELARD (P), L'application de la loi Littoral : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire, Rapport d'information N°421 fait au nom des affaires économiques et du plan et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par le groupe de travail chargé de dresser le bilan de l'application de la loi N°86-2 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, Sénat, 21 juillet 2004, 97p ; LE GUEN (J), Pour un retour à l'esprit de la loi Littoral, Rapport d'information N°1740 déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur l'application de la loi Littoral, Assemblée nationale, 21 juillet 2004, 99p.

<sup>1479</sup> Compte rendu intégral des débats du Sénat, Séance du 18 mai 2004.

<sup>1480</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Dossier de presse, Matignon, 14 Septembre 2004, p.25.

<sup>1481</sup> Loi N°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JO du 24 février 2005 p.3073, article 235.

<sup>1482</sup> Décret N°2005-1426 du 18 novembre 2005 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national du littoral, JO N°269 du 19 novembre 2005 p.18026, article 2.

<sup>1483</sup> Article 3.

<sup>1484</sup> La façade Mer du Nord - Manche orientale (Nord - Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie, Basse-Normandie), la façade Atlantique - Manche occidentale (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine), la façade méditerranéenne (Languedoc-Roussillon, Provence Alpes Côte d'Azur, Corse), la façade Outre-Mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion).

<sup>1485</sup> Article 7.

mise en œuvre de ses recommandations et avis<sup>1486</sup>. Le secrétariat du Conseil, de la commission permanente et des éventuels groupes de travail constitués<sup>1487</sup> est assuré par la DIACT, avec l'appui du SGMer<sup>1488</sup>.

-547- Le Conseil est avant tout une instance de consultation et de proposition. Il est ainsi consulté pour « la rédaction des décrets relatifs à la gestion du domaine public maritime » et peut l'être - la nuance est importante<sup>1489</sup> - « sur tout projet législatif ou réglementaire intéressant le littoral<sup>1490</sup> ». Le CNL dispose également d'un « rôle de proposition auprès du gouvernement » sur tout sujet relatif au littoral et peut définir « les actions qu'il juge nécessaires<sup>1491</sup> » pour son aménagement, sa protection et sa mise en valeur. Dans ce contexte, le Conseil pourra s'inscrire comme un véritable centre d'impulsion et d'orientation de la politique littorale. Toutefois, le caractère contraignant de ses avis a été délibérément rejeté<sup>1492</sup>. Le Conseil participe enfin « aux travaux de prospective, d'observation et d'évaluation conduits sur le littoral aux niveaux européen, national et interrégional<sup>1493</sup> ». À ce titre, la loi lui attribue la mission d'établir tous les trois ans, aux côtés du gouvernement, un rapport sur l'application de la loi Littoral « et sur les mesures spécifiques prises en faveur » de ce milieu<sup>1494</sup>. L'objectif est ici d'inciter et de faciliter l'exécution de cette obligation de rapport, obligation demeurée quasiment inappliquée depuis 1986, un unique rapport d'application ayant été présenté au Parlement en 1999<sup>1495</sup>.

---

<sup>1486</sup> Article 10.

<sup>1487</sup> Article 6.

<sup>1488</sup> Article 12.

<sup>1489</sup> M. Jean-Paul Emorine, rapporteur de la loi, notait en effet lors des débats qu'il apparaissait « souhaitable de prévoir une possibilité et non une obligation de consultation du Conseil pour les projets législatifs ou réglementaires - nombreux - qui concernent le littoral » : Compte rendu intégral des débats du Sénat, Séance du 18 mai 2004.

<sup>1490</sup> Article 235-1 de la loi.

<sup>1491</sup> Article 235-1 de la loi.

<sup>1492</sup> Lors des débats au Sénat, le Ministre de l'aménagement du territoire observait : « (...) s'il paraît souhaitable que le Conseil national du littoral puisse être consulté sur les priorités d'intervention, les conditions générales d'attribution des aides et les projets législatifs ou réglementaires intéressant le littoral, le Gouvernement ne souhaite pas que les avis du Conseil aient un caractère obligatoire » (Compte rendu intégral des débats du Sénat, Séance du 18 mai 2004).

<sup>1493</sup> Article 235-1 de la loi.

<sup>1494</sup> Article 235-2 de la loi modifiant l'article 41 de la loi Littoral.

<sup>1495</sup> Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Rapport au parlement sur l'application de la loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur et sur les mesures spécifiques en faveur du littoral, février 1999, 78p.

-548- Le CNL devient ainsi potentiellement un centre névralgique - et non décisionnel - de la politique de protection du littoral et de gestion intégrée des côtes françaises. Succédant d'une certaine manière à la Commission environnement littoral du CNADT dont l'ambition était plus limitée, le Conseil constitue un instrument particulièrement intéressant que les membres devront faire vivre par la richesse de leurs réflexions et de leurs propositions. Si Madame Bachelot craignait qu'une telle structure ne coupe « la réalité territoriale en morceaux<sup>1496</sup> », nous considérons à l'inverse que la reconnaissance juridique et institutionnelle de la spécificité d'un territoire, quel qu'il soit, demeure l'approche la plus pertinente pour la protection de celui-ci. De plus, loin d'ajouter à la confusion du système administratif, le Conseil national du littoral apporte selon nous la clarification nécessaire quant aux structures et instances compétentes en matière de défense du littoral.

-549- Les théoriciens de la GIZC recommandent en premier lieu d'établir « un lieu national de réflexion (...) pour formuler une stratégie nationale de gestion du littoral<sup>1497</sup> » : la création du CNL s'inscrit parfaitement dans cette démarche. Il reste ensuite à désigner « l'institution responsable de la gestion du littoral à l'échelle nationale (...) », institution dont le rôle consistera à « impliquer les différents organes concernés (...) et à stimuler le dialogue entre eux<sup>1498</sup> ». Sur ce point particulier, les dispositions relatives au CNL apportent également des précisions intéressantes. En effet, le Conseil est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le Ministre chargé de l'aménagement du territoire<sup>1499</sup> ; cela exclut par là même la compétence du ministère chargé de l'environnement, ministère qui ne constitue donc pas l'indispensable « institution responsable de la gestion du littoral à l'échelle nationale<sup>1500</sup> ». Cet élément est d'ailleurs confirmé par le fait qu'il s'agit bien de la DIACT, anciennement DATAR, qui assure le secrétariat du Conseil. Cet arrangement institutionnel s'inscrit dans une certaine continuité puisque la DIACT est également en charge du pilotage de la stratégie nationale de

---

<sup>1496</sup> Compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, Séance du 30 janvier 2004.

<sup>1497</sup> PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, p.17.

<sup>1498</sup> PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, p.24.

<sup>1499</sup> Décret N°2005-1426 du 18 novembre 2005 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national du littoral, JO N°269 du 19 novembre 2005 p.18026, article 1.

<sup>1500</sup> PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, p.24.

GIZC<sup>1501</sup>. On observe ainsi que l'instance chargée de conduire la politique nationale de gestion des zones côtières relève davantage de l'aménagement du territoire que de l'environnement *stricto sensu*. Observons de surcroît que, dans une logique de prise en compte des interactions de l'interface terre - mer, le SGMer est toujours associé aux actions menées par la DIACT, dans le cadre du CNL comme dans celui de la stratégie nationale de GIZC. Ainsi, l'exigence d'intégration conduit à une réconciliation des administrations terrestre et marine. Cette solution est d'autant plus pertinente que ces deux structures ont une vocation interministérielle, nature même de l'espace littoral et de ses exigences de gestion intégrée.

-550- L'institution du CNL simplifie et complète la structure institutionnelle chargée de la politique de GIZC. Elle apporte également une clarification quant à l'institution chargée de conduire cette politique. La France dispose ainsi d'un centre névralgique, lieu de concertation et de proposition, et d'un centre décisionnel identifié, orienté autour de deux instances interministérielles à vocation terrestre et marine.

-551- Le système français compte aujourd'hui des centres d'impulsion de GIZC de mieux en mieux définis et structurés. Au niveau décisionnel d'une part, les dispositions juridiques et stratégiques imposent largement le recours à une telle méthodologie. Au niveau institutionnel d'autre part, à la multiplicité des instances contribuant à la défense du littoral, objectif en partage, s'est substituée une approche simplifiée, orientée autour de pôles mieux identifiés : la reconnaissance juridique de la spécificité de la zone côtière s'est ainsi concrétisée par la création d'institutions spécialement orientées autour des exigences de gestion intégrée. Il reste alors pour l'État à mettre en œuvre cette « philosophie nouvelle<sup>1502</sup> » au moyen d'outils juridiques pertinents, capables d'assurer la recomposition du territoire littoral (§2).

---

<sup>1501</sup> Secrétariat général de la mer, Dossier de presse du Comité interministériel de la mer du 29 avril 2003, Premier Ministre, Paris, 2003, p.22.

<sup>1502</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, 9 juillet 2001, Limoges, Dossier de presse, p.44.

## **-§2- Des outils juridiques adaptés, assurant la recomposition du territoire littoral.**

-552- La reconnaissance juridique de la singularité de l'espace littoral a conduit à l'inscription dans le droit positif et le cadre administratif national des exigences de gestion intégrée. Sa mise en œuvre exige de surcroît l'existence d'outils juridiques adaptés, ce que constituent aujourd'hui les instruments liés à la gestion de l'eau (A) ainsi que certains documents d'urbanisme aujourd'hui orientés vers la planification de l'espace côtier (B).

### **-A- L'eau, objet d'intégration des politiques littorales.**

-553- Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (1) ainsi que les contrats de baie (2) participent à la mise en œuvre des exigences de gestion intégrée.

#### **-1- Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.**

-554- La loi du 16 décembre 1964 constitue le premier texte français régissant de manière structurée le milieu aquatique<sup>1503</sup>. Ses dispositions visent la réduction de la pollution des eaux par la conduite d'interventions à l'échelle des bassins versants. Aujourd'hui, le régime juridique de l'eau résulte d'une multitude de normes, mettant en œuvre les nombreuses exigences établies par le droit communautaire<sup>1504</sup>. La loi sur l'eau de 1992 reste l'un des textes les plus importants puisqu'il rompt avec la pluralité des régimes juridiques de l'eau qui prévalait jusqu'alors, plaçant celle-ci dans le patrimoine de la Nation et ses exigences de protection comme objectif d'intérêt général<sup>1505</sup>. Cette loi

---

<sup>1503</sup> Loi N°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, JO du 18 décembre 1964.

<sup>1504</sup> Ainsi, la nécessité de transposer la Directive européenne 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (JOCE L-135 du 30 mai 1991 p.40) conduit à l'adoption de la Loi N°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (JO du 4 janvier 1992 p.187). De même, la loi du 21 avril 2004 (Loi N°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO N°95 du 22 avril 2004 p.7327) et la loi N°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (JO du 31 décembre 2006) visent la transposition de la Directive cadre sur l'eau d'octobre 2000 (Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE L-327 du 22 décembre 2000). Sur la loi de décembre 2006, voir notamment RIBOT (C), « Les réformes introduites par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés », Environnement, Avril 2007, pp.9-16.

<sup>1505</sup> Article 1, devenu article L 210-1 du Code de l'environnement. Pour quelques réflexions sur le régime juridique de l'eau, voir notamment : BRUN (A), « Aménagement et gestion des eaux en France : l'échec de

institue par ailleurs deux outils juridiques majeurs, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux<sup>1506</sup> (SDAGE) d'une part, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux<sup>1507</sup> (SAGE) d'autre part. Le champ d'application de la loi couvrant non seulement les eaux superficielles et souterraines mais également les zones humides et les eaux côtières jusqu'à la limite de la mer territoriale<sup>1508</sup>, l'espace littoral peut être concerné par ces documents de planification.

-555- Élaboré par des comités de bassin sur l'initiative du préfet coordonnateur<sup>1509</sup>, le SDAGE définit, à l'échelle des bassins ou groupements de bassins hydrographiques<sup>1510</sup>, « les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre<sup>1511</sup> ». Document de planification mettant en œuvre les principes de « gestion équilibrée de la ressource<sup>1512</sup> », le SDAGE constitue un acte réglementaire à portée limitée. Ses dispositions ne sont pas opposables aux tiers mais les décisions administratives dans le domaine de l'eau devront lui être « compatibles »<sup>1513</sup>. Depuis 2004, le document est également opposable aux documents d'urbanisme locaux<sup>1514</sup>. Le SDAGE délimite en outre le périmètre des sous-bassins correspondant à une unité hydrographique<sup>1515</sup>, périmètre sur lequel pourra être élaboré un SAGE par une commission locale de l'eau (CLE)<sup>1516</sup>.

---

la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole », VertigO - La revue en sciences de l'environnement, Vol 4, N°3, décembre 2003, pp.10-14 ; GAZZANIGA (J-L), « La genèse de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 », LPA, 19 octobre 1992, pp.9-11 ; GUEVEL (B), « Usages de l'eau », Jurisclasseur Environnement, Fascicule 612 ; HUGLO (C), « Les grandes orientations de la loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau », LPA, 19 octobre 1992, pp.12-16 ; ROCHER (D), « La facture d'eau, miroir du droit », Gaz. Pal., 22 août 2003, pp.4-7 ; ROCHER (D), « L'eau malade, l'État récidiviste », Gaz. Pal., 24 novembre 2002, pp.21-23 ; ROMI (R), « La loi Barnier et le droit de l'eau : des apports peu conséquents », RJE, 4/1995, pp.577-584 ; SIRONNEAU (J), « Le dispositif réglementaire d'application de la loi sur l'eau », Droit de l'environnement, novembre 1996, pp.14-17.

<sup>1506</sup> Articles L 212-1 à L 212-2-3 du Code de l'environnement.

<sup>1507</sup> Articles L 212-3 à L 212-11 du Code de l'environnement.

<sup>1508</sup> Article L 211-1 du Code de l'environnement.

<sup>1509</sup> Article L 212-1 du Code de l'environnement.

<sup>1510</sup> Article L 212-1-I du Code de l'environnement. Le découpage du territoire national en six bassins hydrographiques - Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie - a été effectué par la loi de 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et la lutte contre leur pollution.

<sup>1511</sup> Article L 212-1-IV du Code de l'environnement.

<sup>1512</sup> Article L 211-1 du Code de l'environnement.

<sup>1513</sup> Article L 212-1-XI du Code de l'environnement. Aucune décision ni programme public intervenant dans le domaine de l'eau ne devra être en contradiction avec les mesures édictées : Circulaire du 12 mai 1995 relative à la procédure d'approbation et portée juridique des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) en application de l'article 3 de la loi N°92-3 sur l'eau du 3 janvier 1992.

<sup>1514</sup> Loi N°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO N°95 du 22 avril 2004 p.7327, article 7, devenu article L 122-1 du Code de l'urbanisme (SCOT) et L 123-1-14 du Code de l'urbanisme (PLU).

<sup>1515</sup> Article L 212-I-X du Code de l'environnement.

<sup>1516</sup> Articles L 212-4 et L 213-1 du Code de l'environnement.

-556- Le SDAGE constitue un document essentiel dans la mise en œuvre des obligations communautaires, nombreuses, régissant le milieu aquatique<sup>1517</sup>. Ainsi, les objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés par les SDAGE doivent-ils aujourd'hui correspondre aux exigences prévues par la Directive cadre sur l'eau pour l'horizon 2015<sup>1518</sup>. À cette fin, une nouvelle délimitation des bassins hydrographiques a été opérée en mai 2005<sup>1519</sup> et des études sont actuellement menées en vue de rendre les schémas conformes au droit communautaire<sup>1520</sup>.

-557- En Méditerranée, le Comité de bassin a souhaité que soit élaboré un SDAGE unique traduisant la solidarité de la région méditerranéenne, tout en reconnaissant la nécessité de prendre en compte les spécificités locales. Approuvé par un arrêté préfectoral du 20 décembre 1996, le SDAGE du bassin Rhône Méditerranée Corse (RMC) s'étend ainsi sur l'ensemble du bassin méditerranéen, de la région montagneuse des Alpes jusqu'à la limite des eaux territoriales<sup>1521</sup>. De nombreuses dispositions visent spécifiquement le littoral et traduisent une volonté de gérer cet espace de manière durable, confirmant la place importante du document dans la mise en œuvre de la GIZC.

-558- En premier lieu, le SDAGE identifie dix orientations fondamentales parmi lesquelles la lutte contre la pollution, la restauration de la qualité de l'eau, la préservation des milieux aquatiques remarquables<sup>1522</sup>... Ces orientations sont complétées par des mesures opérationnelles, générales et territoriales, assurant leurs mises en œuvre. Le SDAGE

---

<sup>1517</sup> L'État français a d'ailleurs été condamné en manquement à plusieurs reprises : CJCE, 28 octobre 2004, Commission des communautés européennes c/ République française, Affaire C-505/03, JOCE C-6/17 du 8 janvier 2005 ; CJCE, 27 juin 2002, Commission des Communautés européennes c/ République française, Affaire C-258/00, JOCE C-191/5 du 10 août 2002.

<sup>1518</sup> Article L 212-1-IV du Code de l'environnement : « les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent : 1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon état écologique et chimique ; 2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon potentiel écologique et à un bon état chimique ; 3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ; 4° A la prévention de la détérioration de la qualité des eaux ; 5° Aux exigences particulières définies pour les zones visées au 2° du II, notamment afin de réduire le traitement nécessaire à la production d'eau destinée à la consommation humaine ».

<sup>1519</sup> Arrêté du 16 mai 2005 portant délimitation des bassins ou groupements de bassins en vue de l'élaboration et de la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, JO du 17 mai 2005.

<sup>1520</sup> Circulaire DCE 2005/10 du 4 avril 2005 relative à la mise à jour du schéma directeur d'aménagement des eaux, à l'élaboration du programme de mesures en application des articles L 212-2 et L 212-2-1 du code de l'environnement et à l'élaboration des IV<sup>e</sup> programmes d'intervention des agences de l'eau.

<sup>1521</sup> Le document est disponible sur le site Internet de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse : [www.eaurmc.fr](http://www.eaurmc.fr)

<sup>1522</sup> SDAGE RMC, Volume 1, Les dix orientations fondamentales du SDAGE.

s'attache également à préciser géographiquement des orientations concernant des territoires ou des projets sur lesquels s'expriment des enjeux de bassin : le littoral méditerranéen s'est ainsi imposé comme un des territoires concernés par les mesures spécifiques de ce volet du SDAGE<sup>1523</sup>. Le document reconnaît ainsi le littoral comme un « milieu de très haute valeur patrimoniale sur lequel un objectif permanent de préservation ou de restauration des écosystèmes littoraux doit être retenu<sup>1524</sup> ». Plus précisément, le schéma impose les orientations suivantes :

- mettre en oeuvre un réseau d'observations et de mesures de la qualité du milieu marin méditerranéen ;
- améliorer l'état des connaissances ;
- intensifier systématiquement la lutte contre la pollution par les toxiques ;
- poursuivre les efforts de lutte contre la pollution microbiologique en vue de la protection des activités sensibles comme la conchyliculture, la baignade et les loisirs nautiques ;
- accélérer les recherches et les mesures à prendre pour lutter contre l'eutrophisation ;
- mettre en oeuvre des suivis plus systématiques de l'impact des rejets en milieu marin ;
- respecter le fonctionnement dynamique du littoral ;
- préserver les milieux particuliers indispensables à l'équilibre général de l'écosystème marin tels que les herbiers de Posidonie ;
- développer certaines mesures réglementaires de protection des milieux ou des espèces sensibles.

-559- C'est donc un véritable programme de protection du littoral que propose ici le SDAGE RMC. Ainsi, ces neuf orientations générales devront être mises en œuvre sur l'ensemble du littoral méditerranéen. De plus, la prise en compte des spécificités locales étant nécessaire, le document identifie cinquante « zones littorales homogènes » pour lesquelles sont définies des objectifs spécifiques<sup>1525</sup> : ainsi, sur chacune de ces zones, s'appliqueront à la fois les orientations générales et des dispositions particulières répondant

---

<sup>1523</sup> Notons que l'étang de Berre bénéficie de la même attention.

<sup>1524</sup> SDAGE RMC, Volume 1, 4. Les mesures opérationnelles territoriales, 4.1.9 Le littoral méditerranéen.

<sup>1525</sup> Sur la méthode de délimitation de ces zones : MESNARD (A-H), « L'eau dans la politique intégrée du littoral », DMF, 1996, p.433-434.



aux conditions spécifiques du milieu<sup>1526</sup>. Dans une logique d'intégration spatiale, ces « zones littorales homogènes » comprennent des espaces terrestres - définis en fonction de critères géomorphologiques - ainsi que des espaces marins, délimités en fonction de la courbe isobathe des cent mètres. Le SDAGE RMC répond ainsi à la nécessité de gérer le littoral méditerranéen de manière rationnelle en appliquant des politiques différenciées, non au regard des frontières administratives, mais en fonction de critères géographiques et scientifiques : un tel document s'inscrit donc incontestablement dans le cadre de la recomposition du territoire littoral et donc, de la gestion intégrée<sup>1527</sup>. Les contrats de baie relèvent également d'un même objectif (2).

## **-2- Les contrats de baie.**

-560- Si le SDAGE ou le SAGE constituent des documents de planification opposables à l'administration, le contrat de baie réside quant à lui en un accord volontaire entre différents partenaires<sup>1528</sup>. En ce sens, il s'inscrit comme un véritable « contrat social », tel que le recommandent les théoriciens de la GIZC<sup>1529</sup>.

-561- Le contrat de baie est un programme d'action spécifiquement orienté autour de la gestion des milieux aquatiques. Il s'agira alors, selon le cas, de conduire « les efforts nécessaires au maintien de la qualité des eaux littorales lorsqu'elle est satisfaisante et à sa restauration le cas échéant<sup>1530</sup> ». À ce titre, le contrat s'attachera à résoudre les conflits d'usage liés à l'eau et à faire cohabiter les différentes activités économiques tout en préservant le milieu naturel. Selon la circulaire de 1991, « chaque contrat de baie est articulé autour d'une série d'objectifs relatifs à la qualité des eaux d'un secteur du littoral ».

---

<sup>1526</sup> SDAGE RMC Volume 3, Littoral méditerranéen, Zones homogènes.

<sup>1527</sup> Le SDAGE RMC est par ailleurs complété par vingt-cinq SAGE. Si certains documents concernent précisément la zone côtière, il faut regretter que peu d'entre eux s'étendent véritablement en mer (c'est le cas toutefois du SAGE Lez Mosson Étangs Palavasiens).

<sup>1528</sup> Circulaire N°91-73 du 13 mai 1991 relative à l'amélioration de la qualité des eaux littorales, complétée par la Circulaire N°93-36 du 22 mars 1993 relative à l'incidence des nouveaux outils de planification institués par la loi sur l'eau et sur la procédure relative aux contrats de rivière ou de baie et par la Circulaire N°94-81 du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières et d'appel aux contrats de rivières, ces deux derniers textes ayant été abrogés par la Circulaire DE/SDPAE/BEEP/N°3 du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie.

<sup>1529</sup> Commission Océanographique Intergouvernementale, Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières, Guide Méthodologique Volume II, Manuels et Guides N°42, UNESCO, 2001, p.46.

<sup>1530</sup> Circulaire N°91-73 du 13 mai 1991 relative à l'amélioration de la qualité des eaux littorales.

Un contrat de baie ne se limite donc pas à une simple charte d'intentions : des actions et objectifs précis doivent impérativement être déterminés.

-562- Le contrat de baie est établi sur « unité littorale homogène<sup>1531</sup> », notion imposant une approche globale de l'écosystème terre - mer. Ainsi, côté terre, le champ d'application du contrat devra d'abord s'appuyer sur le bassin versant. Côté mer, aucune limite précise n'est avancée par les circulaires, laissant donc les acteurs locaux libres de la délimitation la plus pertinente. La logique d'intégration spatiale est ainsi pleinement respectée et encouragée.

-563- L'élaboration du contrat répond à une procédure très souple : il doit s'agir de la rencontre de volonté du plus grand nombre et, tout au moins, de « l'ensemble des acteurs ayant une responsabilité dans la pollution du secteur ainsi que ceux qui participent au financement des actions de dépollution<sup>1532</sup> ». En pratique, le contrat de baie associe l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture, les conseils portuaires, les comités locaux des pêches, les associations... Cette élaboration concertée correspond parfaitement à l'approche partenariale prônée par les études relatives à la gestion intégrée : ainsi, par exemple, la Recommandation du Parlement européen et du Conseil de mai 2002 exige-t-elle l'« association de toutes les parties intéressées (...) au processus de gestion, par exemple au moyen d'accords et sur la base de responsabilités partagées »<sup>1533</sup>.

-564- En règle générale, la décision de recourir à un contrat de baie part d'un constat, celui de la dégradation du milieu aquatique. S'ensuit alors une phase préliminaire d'études menées par des équipes pluridisciplinaires ; un bilan écologique du milieu est réalisé, un périmètre pertinent défini, un plan d'action élaboré. La structure portant le projet - un regroupement intercommunal le plus souvent - doit par ailleurs recueillir un agrément du dossier de candidature et du projet de contrat lui-même<sup>1534</sup>. Institué par arrêté du préfet de département, le Comité de baie est chargé d'organiser la concertation durant cette phase d'élaboration. L'arrêté préfectoral établissant sa composition veille en outre à ce que

---

<sup>1531</sup> Ibidem.

<sup>1532</sup> Ibidem.

<sup>1533</sup> Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002 (10).

<sup>1534</sup> Circulaire DE/SDPAE/BEEP/N°3 du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie.

l'ensemble des intérêts soit représenté<sup>1535</sup>. L'accord trouvé, le contrat de baie est signé par l'ensemble des partenaires intéressés et, pour l'État, par le préfet de département. Dans une logique d'évaluation et de mise à jour régulière du document, le Comité de baie se réunit au moins une fois par an et procède à l'examen du contrat, « en ajustant les orientations en fonction des résultats (...) »<sup>1536</sup>. Cette démarche s'inscrit parfaitement dans le cadre de la gestion intégrée, l'ensemble des définitions du concept insistant sur son aspect dynamique et évolutif<sup>1537</sup>.

-565- Le contrat de baie constitue donc un outil majeur dans la mise en oeuvre de la GIZC : son périmètre, prenant en compte l'unité de l'écosystème terre - mer, sa procédure d'élaboration, largement concertée, son évaluation, théoriquement régulière, s'inscrivent en effet dans les différentes dimensions du concept. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le contrat de baie de la rade de Brest a fait partie du programme de démonstration de l'UE en matière d'AIZC<sup>1538</sup>. De même, le SDAGE RMC rappelle l'efficacité de cet outil pour résoudre les conflits d'usage sur le littoral<sup>1539</sup>. Ainsi, la « zone homogène littorale » numéro 22 délimitée par le SDAGE constitue le périmètre du contrat de baie de la rade de

---

<sup>1535</sup> La Circulaire de 2004 mentionne notamment « élus, administrations, propriétaires riverains, usagers, chambres consulaires, et le cas échéant organisations professionnelles, de pisciculture, de conchyliculture, associations de pêche, associations de protection de la nature, associations sportives (et autres éventuellement), établissements publics concernés (EDF, VNF, SNCF, RFF, CNR....) et industriels importants pour le contrat ».

<sup>1536</sup> Circulaire DE/SDPAE/BEEP/N°3 du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie. Il faut signaler que le Comité de baie ne possède pas la personnalité morale et qu'une structure extérieure, celle qui a porté le projet, doit assurer son secrétariat. Notons également que le Comité de baie peut recevoir l'aide d'un Conseil scientifique et d'un Comité technique et financier.

<sup>1537</sup> PAM/PNUE, Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.2 ; Commission européenne, Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : Principes généraux et options politiques, Offices des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p.16 ; Commission européenne, Mieux gérer les ressources littorales, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997, p.16 ; POST (JC), LUNDIN (CG) (Eds.), Guidelines for integrated coastal zone management, Environmentally sustainable development studies and monographs series N°9, World Bank, Washington, DC, 1996, p.1 ; Groupe d'experts sur les aspects scientifiques de la protection de l'environnement (GESAMP), The contribution of science to integrated coastal management, Reports and studies N°61, FAO 1996, p.2 ; PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, 99p ; OCDE, Gestion des zones côtières - Politiques intégrées, Les Éditions de l'OCDE, Paris 1993, p.28 ; CLARK (J.R), Integrated management of coastal zones, FAO Fisheries Technical Paper, N°327, Rome, FAO, 1992. 167p ; Coastal area planning and management network, « The status of integrated coastal zone management : a global assessment », Summary report of a workshop convened at Charleston, July 4-9 1989, Rosenstiel School of Marine Sciences, Miami, 1989, 13p.

<sup>1538</sup> Commission européenne, Mieux gérer les ressources littorales, un programme européen pour l'aménagement intégré des zones côtières, 1997, 47p.

<sup>1539</sup> SDAGE RMC, Volume 2, Protection et gestion des milieux, Volet littoral.

Toulon signé en 2002 et la zone 20 sert aujourd'hui de support à l'élaboration du contrat de l'agglomération de Nice<sup>1540</sup>.

-566- Le contrat de baie de la rade de Toulon porte sur cent quatre-vingt kilomètres carrés de bassin versant et cinquante kilomètres de linéaire côtier. L'accord vise à réduire la pollution aquatique d'origine domestique, portuaire et industrielle provenant de cette agglomération littorale de près de quatre cent mille habitants. À cette fin, des études préliminaires sont menées entre 1997 et 1999, le Comité de baie créé en juin 1999 et l'agrément final accordé en 2002. Le contrat, associant un nombre important d'acteurs<sup>1541</sup>, s'articule autour de trois volets d'action. Le premier volet, auquel est affecté près de soixante-cinq millions d'euros, vise la « réduction des flux de pollution » : il s'agit principalement d'organiser la lutte contre les pollutions domestiques, industrielles et portuaires. Le second volet, doté de trente-six millions d'euros, porte sur la « préservation du milieu naturel » ; sont ainsi planifiées différentes actions comme la mise en valeur des paysages, la restauration de sentiers littoraux, le contrôle de l'expansion de *Caulerpa Taxifolia*, la mise en place de mouillages légers... Le troisième volet du contrat porte enfin sur la « gestion intégrée et durable ». L'intitulé de ce volet est toutefois beaucoup plus large et ambitieux que son contenu, principalement orienté vers la communication et la sensibilisation du public et auquel n'est affecté que trois millions et demi d'euros.

-567- Le contrat de baie constitue donc aujourd'hui, au même titre que le SDAGE et le SAGE<sup>1542</sup>, un outil essentiel pour la mise en œuvre de la GIZC. Ces trois instruments concourent, à des échelles différentes, à la gestion concertée et durable de l'espace littoral. Si le contenu théorique de ces documents est largement pertinent, il reste néanmoins à les

---

<sup>1540</sup> Depuis octobre 2002 en effet, le contrat de baie d'Antibes à Cap d'Ail et les bassins versants associés est en cours d'élaboration. La signature du contrat et le lancement des opérations devraient intervenir dans le courant de l'année 2007.

<sup>1541</sup> L'État, la Région PACA, le Département du Var, quatorze communes, cinq syndicats intercommunaux, la Préfecture du Var, la Préfecture maritime de la région maritime Méditerranée, l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée, le Conseil supérieur de la pêche, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, l'IFREMER, la Chambre de commerce et d'industrie du Var, la Chambre d'agriculture du Var, le Syndicat des aquaculteurs, le Comité des plaisanciers...

<sup>1542</sup> En ce sens : Commission environnement littoral, Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières, Initiatives locales - Stratégie nationale, Rapport au Gouvernement, Septembre 2002, p.10 ; Commission océanographique intergouvernementale, Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières, Série des Manuels et Guides N°42, UNESCO, Paris, 2001, p.18 ; Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Rapport au parlement sur l'application de la loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur et sur les mesures spécifiques en faveur du littoral, février 1999, p.59 ; PNUE/PAM/PAP, Principes de meilleures pratiques pour la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, pp.12-13.

mettre en œuvre de manière rationnelle ce qui, d'une manière générale, est le cas dans la région méditerranéenne. Cependant, une mise à jour plus régulière des SDAGE nous semble nécessaire. Le SSC Espaces naturels et ruraux prévoyait d'ailleurs leurs révisions en 2003<sup>1543</sup>. Le calendrier a toutefois été modifié et la révision du SDAGE RMC - et sa scission en deux documents spécifiques<sup>1544</sup> - ne devraient pas intervenir avant 2009<sup>1545</sup>. De même, il conviendrait que les SAGE, dont l'élaboration s'avère plus laborieuse<sup>1546</sup>, participent davantage à la recomposition du territoire littoral en intervenant davantage sur l'espace marin. Il n'en demeure pas moins qu'il existe des liens très forts entre ces documents liés à la gestion des eaux et les impératifs de GIZC. Le professeur Mesnard note ainsi que l'eau constitue « l'objet majeur de la politique intégrée du littoral » car elle « fait évoluer les limites et les contours territoriaux des politiques publiques<sup>1547</sup> ». De même, si ces instruments restent sous l'autorité de l'État, leur élaboration répond toujours aux exigences de concertation élargie, conformément aux principes de GIZC. À travers ces instruments relatifs à la gestion des eaux, le droit français dispose donc d'outils juridiques adaptés aux exigences de gestion intégrée de l'espace littoral. C'est également le cas à travers certains documents d'urbanisme (B).

---

<sup>1543</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, DATAR, 2002, p.1157.

<sup>1544</sup> En effet, le territoire d'action de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse est désormais composé de deux districts hydrographiques ayant chacun leur comité de bassin : le Comité de bassin Rhône Méditerranée et le Comité de bassin de Corse. Il est donc prévu qu'en 2009, le SDAGE actuel soit remplacé par deux schémas, l'un concernant le bassin rhodanien, l'autre la Corse (Loi N°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, JO N°19 du 23 Janvier 2002, article 26).

<sup>1545</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.66.

<sup>1546</sup> MESNARD (A-H), « Droit du littoral » in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), Droits maritimes, Dalloz, 2006, p.592.

<sup>1547</sup> MESNARD (A-H), « L'eau dans la politique intégrée du littoral », DMF, 1996, p.424.

## **-B- L'urbanisme, politique évoluant vers la planification de l'espace côtier.**

-568- Si l'urbanisme, et plus généralement l'aménagement du territoire, s'appuient originellement sur une perception terrestre de l'espace, certains documents tendent aujourd'hui à contribuer à la gestion intégrée de l'espace littoral : c'est particulièrement le cas des directives territoriales d'aménagement (1) et des schémas de mise en valeur de la mer (2).

### **-1- Les directives territoriales d'aménagement.**

-569- Recommandées par un rapport du Conseil d'État de 1992<sup>1548</sup>, les directives territoriales d'aménagement (DTA) sont instituées par l'article 4 de la loi du 5 février 1995 dans le but de fixer « les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires<sup>1549</sup> ». L'élaboration des DTA constitue donc pour l'État l'occasion de définir sa stratégie en matière d'aménagement du territoire, localisant à la fois les grands projets d'infrastructures et les espaces naturels à préserver<sup>1550</sup>. Si elles ne constituent pas des documents spécifiquement applicables aux zones côtières, les DTA peuvent néanmoins préciser, sur les territoires qu'elles couvrent, les modalités d'application de certains textes normatifs dont précisément les articles L 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme issus de la loi Littoral<sup>1551</sup> : en ce sens, les DTA apparaissent comme des « outils capables de résoudre beaucoup de difficultés (...) d'application de la loi Littoral<sup>1552</sup> ». À cette dualité de fonction reconnue à la DTA fait écho une dualité quant à la nature et la portée de ses

---

<sup>1548</sup> Conseil d'État, L'urbanisme, pour un droit plus efficace, La Documentation française, Paris, 1992.

<sup>1549</sup> Loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 5 février 1997 p.1973, texte aujourd'hui modifié et codifié à l'article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme. Sur les DTA en général, voir notamment : BECET (J-M), Le droit de l'urbanisme littoral, PUR, 2002, pp.193-204 ; BERSANI, (C), « Les DTA ou le retour de l'État gendarme », Études foncières, N°83, 1999 ; DALIGAUX (J), « La DTA en recherche d'équilibre », Études foncières, Juillet Août 2003, N°104, pp.32-38 ; DATAR, Les DTA : présentation et première expertise, La documentation française, 1998, 192p ; GODFRIN (G), « Deux nouvelles DTA Normandie et dans les Pays de Loire », Construction Urbanisme, Septembre 2006, pp.22-24 ; HOUIST (G), « Les directives territoriales d'aménagement et la loi Littoral », RJE, N° spécial, 1997, pp.17-22 ; LIET-VEAUX (G), « Directives territoriales d'aménagement », JurisClasseur Administratif, Volume VI, Fascicule 444-10 ; MESNARD (A-H), « Droit du littoral » in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), Droits maritimes, Dalloz, 2006, pp.570-572.

<sup>1550</sup> Les DTA sont élaborées sous la responsabilité de l'État, à son initiative ou sur la demande d'une région, et après consultation des collectivités territoriales et leurs groupements : articles L 111-1-1 et R 111-27 du Code de l'urbanisme.

<sup>1551</sup> Loi N°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO du 14 décembre 2000, dite loi SRU, article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>1552</sup> BECET (J-M), Le droit de l'urbanisme littoral, PUR, 2002, p.198.

dispositions. Ainsi, les dispositions correspondant aux orientations fondamentales de l'aménagement du territoire représentent les choix stratégiques de l'État et sont, à ce titre, l'expression d'un « pouvoir quasi-souverain<sup>1553</sup> ». À l'inverse, dans sa fonction d'application de la loi Littoral, la DTA constitue l'expression « d'un pouvoir second exercé dans le cadre classique de l'exécution des lois<sup>1554</sup> ». Par ailleurs, si en vertu du principe de compatibilité limitée défini à l'article L 111-1-1 du Code de l'Urbanisme, les dispositions des DTA correspondant aux orientations fondamentales de l'État sont opposables aux documents d'urbanisme immédiatement inférieurs, ce même article prévoit l'applicabilité directe des dispositions des DTA précisant « les modalités d'application (...) des articles L 146-1 et suivants (...) aux personnes et opérations qui y sont mentionnées » : les dispositions des DTA précisant la loi Littoral s'appliquent donc directement aux autorisations individuelles.

-570- Les DTA peuvent être établies partout « où il existe des enjeux particulièrement importants en matière d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur<sup>1555</sup> » : le littoral répondant à bien des égards à cette définition, plusieurs projets ont été entrepris sur cet espace<sup>1556</sup>, notamment dans les Alpes maritimes. Initié par une décision du Ministre chargé de l'équipement le 6 novembre 1995, le projet débute par de nombreuses études préalables, concluant dès 1996 à la nécessité de recourir à un tel document. Le 12 novembre 1997, le Ministre donne mandat au préfet pour engager l'élaboration de la DTA et impose plusieurs objectifs parmi lesquels la reconquête, la valorisation et la préservation de la façade littorale<sup>1557</sup>. Après une consultation élargie au-

---

<sup>1553</sup> HOUIST (G), « Les directives territoriales d'aménagement et la loi Littoral », RJE, N° spécial, 1997, p.19.

<sup>1554</sup> Ibidem. Cette distinction quant à la nature des dispositions des DTA a d'ailleurs été sanctionnée par le Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel, Décision N°94-358 DC du 26 janvier 1995, JO du 1<sup>er</sup> février 1995 p.1706) et plus récemment par le Conseil d'État (CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, vieille ville et Antibes est, Req. N°264336, AJDA 2006, p.432, Construction-Urbanisme, novembre 2005, p.27, note L. Le Corre).

<sup>1555</sup> Note du 9 mai 1995, Intérieur, Équipement, Environnement, Le Moniteur, 9 juin 1995.

<sup>1556</sup> Il s'agit des DTA Estuaire de la Loire (Décret N°2006-884 du 17 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, JO du 19 juillet 2006), Estuaire de la Seine (Décret N°2006-834 du 10 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine, JO du 12 juillet 2006) et celle en cours d'élaboration dans le département des Bouches-du-Rhône. Deux autres projets concernent les Alpes du Nord, l'aire urbaine lyonnaise, la DTA Bassin minier lorrain ayant été adoptée en 2005 (Décret N°2005-918 du 2 août 2005 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement dans les bassins miniers nord lorrains, JO du 5 août 2005 p.12815).

<sup>1557</sup> Préfecture des Alpes maritimes, Directive territoriale d'aménagement, décembre 2003, pp.4-5.

delà même des exigences prévues par la loi et après avis du CNADT<sup>1558</sup>, la DTA est approuvée par décret en Conseil d'État le 2 décembre 2003<sup>1559</sup>.

-571- Le document comprend quatre parties. La première établit un diagnostic de la situation économique, sociale et environnementale des Alpes Maritimes. Cet état des lieux a ainsi permis de définir des objectifs généraux dans une deuxième partie. La troisième partie porte quant à elle sur les orientations et modalités d'application des lois Littoral et Montagne et, précisément, sur leurs dispositions relatives à l'urbanisme. La quatrième partie vise enfin les politiques d'accompagnement susceptibles d'être mises en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Le document est complété par des cartographies correspondant « très précisément aux objectifs, orientations et modalités d'application définis dans le rapport lui-même. Il en résulte que l'application de ces derniers implique une lecture combinée du rapport et de ces documents cartographiques<sup>1560</sup> ».

-572- La première partie du document procède à une délimitation du département en deux zones distinctes : la bande côtière d'une part, le haut pays d'autre part. Constituée de soixante-seize communes, la bande côtière représente le quart de la superficie du département et accueille huit cent quatre-vingt trois habitants au kilomètre carré. Dans cette zone sont également distingués « le littoral » - comprenant les seize communes soumises à la loi du 3 janvier 1986 - et le « moyen pays », regroupant soixante communes constituant « la frange sud de la zone montagne ». D'une manière générale, le bilan environnemental constate la dégradation progressive du milieu littoral en raison d'une surconsommation de l'espace. La préservation de la bande côtière et son aménagement raisonné constituent donc un objectif prioritaire, établi dans la seconde partie du rapport. Ainsi, la maîtrise de l'urbanisation doit conduire à délimiter précisément les coupures d'urbanisme et, plus généralement, à identifier les espaces remarquables et les paysages à protéger<sup>1561</sup>. Pour ce faire, la troisième partie du rapport consacre de nombreuses dispositions à la bande côtière et propose un zonage de l'espace : sont ainsi délimités les espaces remarquables de l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme, les espaces boisés significatifs de l'article L 146-6-4, les coupures d'urbanisation prévues par l'article L 146-

---

<sup>1558</sup> Ibidem, p.5.

<sup>1559</sup> Décret N°2003-1169 du 2 décembre 2003 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, JO N°284 du 9 décembre 2003 p.20969.

<sup>1560</sup> Préfecture des Alpes maritimes, Directive territoriale d'aménagement, décembre 2003, p.8.

<sup>1561</sup> Ibidem, p.48.



2 dernier alinéa, les espaces proches du rivage définis à l'article L 146-4-II mais également les zones qualifiées d'« espaces enjeux » au fort potentiel de développement<sup>1562</sup>... La DTA précise ainsi, non les notions fondamentales ni les principes généraux posés par la loi et interprétés par la jurisprudence<sup>1563</sup>, mais leur identification et leur mise en œuvre en fonction des « particularités géographiques locales<sup>1564</sup> ». Le professeur Becet a largement démontré l'intérêt d'un tel document pour la mise en œuvre des dispositions de la loi Littoral et, plus généralement, pour la mise en œuvre de la gestion intégrée de cet espace<sup>1565</sup>. Il n'est donc pas surprenant que ces documents soient, au même titre que les schémas de mise en valeur de la mer (2), mentionnés par le SSC Espaces naturels et ruraux comme des outils juridiques contribuant à la GIZC<sup>1566</sup>.

## **-2- Les schémas de mise en valeur de la mer.**

-573- Dès les années 1970, la multiplication des conflits d'usage en zone littorale conduit les pouvoirs publics à envisager la création d'un outil spécifiquement consacré à cet espace : sont ainsi adoptés des schémas d'aptitude à l'utilisation de la mer (SAUM), documents qui rencontrent rapidement des difficultés d'application en raison d'une portée juridique limitée<sup>1567</sup>. Les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) sont donc institués par la loi du 7 janvier 1983 afin de fixer « les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral<sup>1568</sup> ». La loi Littoral précise que ces documents déterminent « les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des différents secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime<sup>1569</sup> (...) ». L'ambition du législateur est alors d'offrir à la zone côtière un instrument d'aménagement propre à ce milieu particulier et de lui attribuer

<sup>1562</sup> Ibidem, p.80 et 85.

<sup>1563</sup> Conseil constitutionnel, Décision N°94-358 DC du 26 janvier 1995, JO du 1<sup>er</sup> février 1995 p.1706.

<sup>1564</sup> Article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme. Comme le note le Professeur Becet, « on aboutit à une construction comportant trois strates superposées. Le législateur fixe les grands principes qui commandent l'aménagement du littoral dans son ensemble ; la jurisprudence (...) définit, espèces après espèces, les concepts utilisés en déterminant les critères grâce auxquels on les reconnaît ; la DTA adapte ces critères aux situations locales (...) » : BECET (J-M), « À propos de la première directive territoriale d'aménagement, la DTA Alpes - Maritimes », DMF, 2005, pp.87-88.

<sup>1565</sup> Ibidem, pp.83-92.

<sup>1566</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, DATAR, 2002, p.1157.

<sup>1567</sup> Trois SAUM ont été approuvés dans le bassin d'Arcachon, le perthuis charentais et en rade de Brest.

<sup>1568</sup> Loi N°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JO du 9 janvier 1983, article 57.

<sup>1569</sup> Article 18 de la loi Littoral.

une place centrale dans les politiques d'urbanisme. Ainsi, selon l'article 5 de la loi du 4 février 1995<sup>1570</sup>, les SMVM ont les mêmes effets que les DTA et sont donc opposables aux documents d'urbanisme locaux<sup>1571</sup>.

-574- En pratique, le SMVM se fonde sur un zonage de l'espace : le document détermine les zones susceptibles de développement, les espaces à préserver, arbitrent les aspirations des différentes activités... Le périmètre du schéma n'est pas défini *a priori* par les textes : la loi de 1983 indique seulement que de tels schémas peuvent être institués « dans les zones côtières<sup>1572</sup> ». L'absence de définition juridique de cet espace démontre ici tout son intérêt. Le caractère téléologique d'un tel concept juridique permet une réelle adaptation aux caractéristiques locales. Ainsi, dans une logique d'intégration spatiale, le périmètre du SMVM dépendra des circonstances d'espèce et des conclusions des études scientifiques préalables<sup>1573</sup>.

-575- Le SMVM représente pour l'État un outil d'application de la politique d'aménagement du territoire sur un espace particulier, la zone côtière. Même si la procédure d'élaboration du document fait intervenir l'ensemble des intervenants du littoral, la phase décisionnelle revient exclusivement aux représentants étatiques<sup>1574</sup>. Depuis 1983, seuls trois SMVM ont été institués - celui du bassin de Thau en 1995<sup>1575</sup>, du bassin

---

<sup>1570</sup> Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 5 février 1995.

<sup>1571</sup> CE, 29 juin 2001, SCI Vitricella, Min. Équipement, Transports et Logement, BJD, 5/2001, p.317.

<sup>1572</sup> Un décret de 1986 ajoute qu'il doit porter « sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime » et présentant « des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, au regard de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral » : Décret N°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, JO du 9 décembre 1986 p.14791.

<sup>1573</sup> Ainsi, à titre d'exemple, le SMVM du bassin d'Arcachon s'étend sur un périmètre restreint correspondant à onze communes, tandis que le projet de SMVM sur le littoral charentais, en suspens depuis quelques années, porte sur soixante et une communes et un linéaire côtier de plus de quatre cent kilomètres. Une définition rigide de la zone côtière, fondée par exemple sur une distance, ne permettrait pas une telle adaptation au contexte local. Précisons toutefois que, côté mer, la limite de la mer territoriale devra être respectée : Bureau du domaine public et du littoral, La méthodologie des schémas de mise en valeur de la mer, Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, Paris, 1994, p.6.

<sup>1574</sup> Décret N°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, JO du 9 décembre 1986 ; Instruction du 24 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral.

<sup>1575</sup> L'élaboration du SMVM du bassin de Thau débute officiellement en 1987. Le 21 février 1989, un arrêté préfectoral délimite la zone d'étude et une phase de recherche est engagée, aboutissant à l'élaboration de deux rapports : une synthèse des usages existants sur l'espace littoral d'une part, les perspectives d'évolution des différentes activités d'autre part. Cinq commissions thématiques sont créées afin de traiter l'ensemble des problématiques présentes dans le bassin : la pêche et les cultures marines, la protection du milieu et des équilibres biologiques, la construction et les aménagements urbains, les activités industrielles et portuaires, le tourisme, les loisirs et la navigation. S'ensuit alors une phase de concertation, associant l'État, la Région Languedoc-Roussillon, le Département de l'Hérault, les neuf communes riveraines ainsi que les représentants

d'Arcachon en 2004<sup>1576</sup> et du golfe du Morbihan en 2006<sup>1577</sup> - bilan « extrêmement insatisfaisant » le plus souvent attribué « à la lourdeur de la procédure d'élaboration<sup>1578</sup> ». Certes, l'on ne peut nier que la procédure issue de la loi de 1983 prévoit certaines exigences pouvant constituer un frein à l'adoption rapide d'un tel document. Toutefois, il nous semble que la difficulté principale dont a souffert le SMVM a avant tout résidé dans une certaine méfiance - défiance ? - des élus locaux face à un document représentant d'abord des choix étatiques. Un même phénomène a d'ailleurs pu être constaté dans bien d'autres domaines : la crainte des élus locaux de se voir imposer un document stratégique par l'État conduit régulièrement à des situations de rejet et ce, même lorsque la recherche du consensus reste la démarche des représentants étatiques<sup>1579</sup>. Le caractère centralisé d'un tel document s'inscrit donc à contre courant de la décentralisation et des aspirations locales grandissantes à maîtriser l'utilisation de l'espace.

-576- La relance de la politique littorale imposait donc une évolution juridique, évolution orientée par le CIADT de juillet 2001<sup>1580</sup> et concrétisée par l'article 235 III à IX de la loi sur le développement des territoires ruraux de 2005<sup>1581</sup>. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) couvrant une ou plusieurs communes littorales pourront désormais comporter un chapitre individualisé valant SMVM<sup>1582</sup>. Ainsi, s'il peut demeurer un document élaboré par l'État, le SMVM devient également un outil de planification supra-communale à travers l'élaboration des SCOT<sup>1583</sup>. À ce titre, l'établissement public chargé

---

des acteurs locaux. Le public est consulté à travers la phase d'enquête publique et le SMVM finalement approuvé le 20 avril 1995 par décret en Conseil d'État, après huit années de procédures : Décret du 20 avril 1995 portant approbation du SMVM du bassin de Thau et de sa façade maritime. JO du 21 avril p.6215.

<sup>1576</sup> Décret N°2004-1409 du 23 décembre 2004 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin d'Arcachon, JO du 28 décembre 2004.

<sup>1577</sup> Préfecture du Morbihan, Arrêté portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du golfe du Morbihan, 10 février 2006. Bien qu'adopté postérieurement à la loi sur le développement des territoires ruraux, le SMVM n'a pas été intégré au sein d'un SCOT, son élaboration ayant été conduite par les services de l'État à partir de mars 2000.

<sup>1578</sup> Jean-Paul Emorine, Compte rendu intégral des débats du Sénat, Séance du 18 mai 2004.

<sup>1579</sup> L'abandon du projet de parc marin en Corse sur la façade ouest entre Porto et Calvi l'illustre parfaitement : ROCHETTE (J), Les aires marines protégées : approche comparée des systèmes juridiques français et italien, Mémoire de DEA de droit maritime et océanique, Université de Nantes, 2002, pp.36-39.

<sup>1580</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Limoges, 9 juillet 2001, Dossier de presse, pp.44-45.

<sup>1581</sup> Loi N°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JO du 24 février 2005 p.3073. Cet article 235 est reproduit Annexe V, Section III.

<sup>1582</sup> Le professeur Mesnard observe que l'objet du SMVM lui-même est légèrement modifié. « Ces schémas fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral », le terme de mise en valeur remplaçant celui d'« exploitation » auparavant utilisé : MESNARD (A-H), « Droit du littoral » in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), Droits maritimes, Dalloz, 2006, p.583.

<sup>1583</sup> Cette disposition s'inspire largement des dispositions juridiques applicables dans les départements d'Outre-Mer où les schémas d'aménagement régionaux comportent un chapitre individualisé valant SMVM

de l'élaboration du document devra respecter une procédure particulière, conduite sous l'autorité du préfet. Tout en préservant le pouvoir décisionnel de l'État, le législateur inscrit donc le SMVM dans le cadre de la décentralisation en donnant l'initiative d'un tel document aux élus locaux à travers l'assemblée délibérante de l'établissement public chargé d'élaborer le SCOT. La perspective est donc bouleversée et devrait sans nul doute conduire à l'adoption de SMVM de seconde génération<sup>1584</sup> ; certains documents sont d'ailleurs en cours d'élaboration, notamment en Méditerranée<sup>1585</sup>. De même, une telle réforme permettra la prise en compte des milieux terrestre et marin dans un même document de planification, ce que le SCOT seul ne permettait pas. Longtemps exclus de toute initiative sur l'espace marin<sup>1586</sup>, les élus locaux devront donc acquérir une nouvelle culture de l'aménagement, en saisissant l'opportunité qui leur est offerte de s'investir pleinement sur l'espace littoral, dans ses composantes terrestre et marine.

-577- Sur le plan théorique, le SMVM, instrument d'urbanisme spécifiquement destiné au littoral, constitue donc un outil majeur pour la mise en œuvre de la GIZC. Par un zonage de l'espace, le document s'attache à résoudre les conflits d'usage et à arbitrer les perspectives

---

(Réunion, 6 novembre 1995 ; Martinique, 23 décembre 1998 ; Guadeloupe, 4 janvier 2001 ; Guyane, 2 mai 2002) et en Corse où les dispositions littorales du Plan d'aménagement et de développement durable valent SMVM (Article L 4424-12 du CGCT). Sur l'exemple corse, voir infra 810-814.

<sup>1584</sup> Il n'en reste pas moins qu'une telle disposition pose un problème juridique : « on arrive ainsi à la curiosité d'un schéma de cohérence territoriale, dont certaines de ses dispositions, empruntant la portée du schéma de mise en valeur de la mer, pourront valoir directives territoriales d'aménagement avec lesquelles ce SCOT doit être compatible » : BENOIT CATTIN (P), « SCOT et SMVM », Construction Urbanisme, avril 2005, p.21.

<sup>1585</sup> En ce sens, voir 723, 789.

<sup>1586</sup> En disposant qu'il y aurait une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne, le législateur de 1789 envisageait le territoire communal comme un espace exclusivement terrestre. C'est la raison pour laquelle les communes littorales se sont pendant longtemps désintéressées de l'espace maritime adjacent à leur territoire terrestre. Aujourd'hui, si l'existence d'un territoire communal en mer est reconnue (CE, 20 février 1981, Commune de Saint Quay Portrieux, Req. N°16449, AJDA, 1981, p.465, chron. F. Tiberghien et B. Lassene, DMF, 1983, p.269, note J-P Beurier), il n'en reste pas moins que la commune ne peut assumer la totalité de ses compétences sur cet espace. Il est ainsi très rare que les documents d'urbanisme locaux (ROCHETTE (J), Les aires marines protégées en Mer Méditerranée : approche comparée des systèmes juridiques français et italien, Mémoire de DEA, Centre de droit maritime et océanique, Nantes, 2002, pp.18-22) ou même les protections instituées par l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme (MESNARD (A-H), LOZACHMEUR (O), « Définition et perception de l'espace littoral. Le point de vue des juristes » in DAUVIN (J-C) (Coord.), Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel, Patrimoines naturels, 57, 2002, p.31) portent sur ces espaces. Cette incapacité à intervenir sur l'ensemble du territoire communal a conduit le législateur à aménager les pouvoirs municipaux côté mer. Ainsi par exemple, si le maire dispose d'un pouvoir de police spécial sur le rivage, celui-ci ne s'exerce que jusqu'à 300 mètres du rivage (article L 2213-23 du Code général des collectivités territoriales) : DELHOSTE (MF), La sécurité dans la bande littorale des trois cent mètres, Édition du Papyrus, 2001, 152p. Néanmoins, « la création de la police municipale des activités balnéaires et nautiques dans la bande des trois cents mètres (...) » ne saurait « exclure la possibilité de reconnaître l'existence des limites communales en mer » : REZENTHEL (R), « La stabilité du territoire des communes littorales », DMF, janvier 2006, p.78.

de développement et les exigences de préservation du milieu. Son périmètre, variable en fonction des circonstances d'espèce, illustre parfaitement la nécessité d'une définition téléologique de la zone côtière telle qu'elle est proposée par l'UE : « la zone côtière est une bande terrestre et marine dont la largeur varie en fonction de la configuration du milieu et des besoins de l'aménagement <sup>1587</sup> ». Enfin, grâce à la réforme de 2005, l'initiative d'un tel document appartient désormais aux représentants de l'État comme aux élus locaux, la procédure d'élaboration restant dans tous les cas largement concertée.

-578- La reconnaissance juridique de la zone côtière a donc permis la consécration du concept de GIZC, ambition nationale aujourd'hui animée par l'État français. Le cadre juridique, stratégique et administratif intègre ainsi de plus en plus les exigences de cette méthodologie nouvelle de gestion des littoraux. Surtout, le droit français offre à ces espaces des outils juridiques adaptés. L'eau constitue ainsi un facteur d'intégration des politiques littorales lorsque, parallèlement, les documents d'urbanisme se tournent de plus en plus vers la planification des espaces côtiers <sup>1588</sup>. Les réformes récentes ont de surcroît considérablement « complété, adapté et assoupli <sup>1589</sup> » la panoplie des documents nationaux pertinents en matière d'aménagement et de protection du littoral. Il reste alors à appliquer plus largement ces outils juridiques, ce qui constitue le défi majeur des prochaines années. L'on doit en tout cas relever le lien de causalité évident existant entre reconnaissance juridique de la spécificité de l'espace littoral et mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée de cet espace : l'État italien nous en fournit, à cet égard, une démonstration *a contrario* (Section II).

---

<sup>1587</sup> Communication de la commission européenne au conseil, Programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières, février 1996.

<sup>1588</sup> Il convient également d'ajouter que les outils nationaux de protection renforcée du territoire côtier - réserves et parcs naturels marins principalement - concourent à la mise en œuvre des exigences de GIZC. Nous regretterons toutefois que ces instruments juridiques n'aient pas été plus systématiquement appliqués ces dernières années. La réforme de 2006, reconnaissant la spécificité juridique des parcs marins et créant l'Agence des aires marines protégées, devraient y inciter.

<sup>1589</sup> MESNARD (A-H), « Droit du littoral » in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), Droits maritimes, Dalloz, 2006, p.572.

## **- Section II - La carence de l'État italien dans la définition d'une stratégie nationale de gestion des zones côtières.**

-579- Contrairement à la France, l'État italien n'a jamais reconnu juridiquement la singularité du territoire littoral. Ont donc toujours été appliquées sur cet espace des dispositions non spécifiques, de portée géographique plus réduite - les règles régissant la domanialité publique maritime - ou d'objet plus large, le droit du paysage. Ce désintérêt pour le territoire côtier maintient un cadre juridique et institutionnel lacunaire (§1) qui, conjugué à une volonté politique défailante (§2), empêche l'émergence de toute stratégie nationale de gestion des littoraux.

### **-§1- Un cadre juridique et institutionnel lacunaire.**

-580- En Italie, le territoire littoral souffre d'une structure institutionnelle inapte à la formulation d'une quelconque stratégie (A) et d'un cadre juridique incapable de répondre aux exigences de la gestion intégrée (B).

#### **-A- Une structure institutionnelle inapte à la formulation d'une stratégie de gestion des littoraux.**

-581- Les sources juridiques, constitutionnelles et législatives, placent l'État italien comme le moteur premier de la protection de l'environnement en général et de la politique de GIZC en particulier (1). Pourtant les instances administratives nationales restent beaucoup trop dispersées pour répondre à un tel objectif (2).

#### **-1- Des fondements juridiques patents.**

-582- La matière environnementale a longtemps constitué un secteur critique du rapport entre État et régions, l'article 117 de la Constitution établissant la répartition des compétences législatives n'y faisant aucune référence explicite<sup>1590</sup>. Toutefois, la doctrine et la jurisprudence retiennent alors du texte de 1947 certaines exigences de protection de l'environnement et ce, à travers une interprétation extensive de plusieurs de ses articles. En

---

<sup>1590</sup> Costituzione della Repubblica italiana del 27 dicembre 1947, GU N°298 del 27 dicembre 1947.

premier lieu, l'article 2 dispose que la République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, en tant qu'individu et dans les formations sociales dans lesquelles se développe sa personnalité. Par une lecture combinée de cet article avec les dispositions de l'article 32 établissant un droit à la santé, la jurisprudence a reconnu un droit à la salubrité, entendue comme une exigence de préservation des conditions indispensables à la santé humaine<sup>1591</sup>. L'article 9 de la Constitution dispose par ailleurs que la République protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation : une telle disposition a fréquemment été utilisée pour justifier de servitudes environnementales. Enfin, l'article 41 prévoit que l'initiative économique privée est libre tant qu'elle ne nuit pas à la sécurité, la liberté et la dignité humaine. L'article 44, quant à lui, permet à la loi d'imposer des limitations à la propriété privée afin de procéder à un usage rationnel des sols. L'interprétation de ces deux articles est aujourd'hui la suivante : les ressources naturelles étant limitées, des mesures encadrant leur utilisation sont nécessaires afin d'en permettre une gestion équilibrée<sup>1592</sup>. Ainsi, la difficulté majeure n'est pas tant l'absence de reconnaissance explicite de l'environnement par la Constitution de 1947 - des « points d'appui constitutionnels indirects<sup>1593</sup> » ayant été dégagés<sup>1594</sup> - qu'un certain flou quant à la répartition des compétences en la matière.

-583- Cette question déterminante a progressivement été résolue, par des interventions du législateur d'une part, par un apport jurisprudentiel d'autre part. Les années 1970 sont en effet marquées par un transfert de compétences au bénéfice des collectivités territoriales : le DPR N°616 de 1977 leur attribue ainsi des compétences administratives en matière d'urbanisme<sup>1595</sup> - notion entendue largement et incluant la protection de l'environnement<sup>1596</sup> - de protection du paysage, d'institution de parcs et de réserves naturels<sup>1597</sup>... Dépassant cette approche limitée au seul domaine administratif, la Cour constitutionnelle a alors expressément reconnu une compétence législative régionale en

<sup>1591</sup> Corte costituzionale, 30 dicembre 1987, N°641.

<sup>1592</sup> MARCHELLO (F), PERRINI (M), SERAFINI (S), *Diritto dell'ambiente*, VI Edizione, Edizioni giuriche Simone, 2004, p.98.

<sup>1593</sup> OLIVETTI RASON (N), « Le droit de l'environnement dans la Constitution italienne » in GEROTTO (S), *Questions choisies de droit comparé de l'environnement*, CLEUP Editrice, Padova, 2002, p.93.

<sup>1594</sup> Voir particulièrement l'arrêt de la Cour de Cassation de 1983 qui effectue l'analyse des dispositions pertinentes de la Constitution en matière d'environnement : Corte di cassazione, Sez. III pen., 20 gennaio 1983.

<sup>1595</sup> DPR 24 luglio 1977, N°616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge del 22 luglio 1975 N°382, GU N°234 del 29 agosto 1977, article 80.

<sup>1596</sup> L'article 80 du Décret précise en effet que la matière « urbanisme » inclut les exigences de protection de l'environnement.

<sup>1597</sup> Article 83.

matière d'environnement, à côté de celle de l'État <sup>1598</sup>. S'est donc instauré un système de répartition des compétences selon une logique subsidiaire, fondée sur la dimension territoriale des intérêts et sur la détermination du niveau optimal d'intervention. Ainsi, l'intervention de l'État est-elle justifiée par une exigence d'uniformité quant à la protection du territoire, les impératifs de différenciation des actions impliquant par ailleurs le concours des entités inférieures.

-584- La réforme Bassanini constitue la seconde étape majeure du processus de décentralisation. Au niveau méthodologique tout d'abord, le décret législatif de 1998 opère un bouleversement considérable en accordant à la région une compétence de droit commun, l'État ne disposant plus que d'une compétence d'attribution <sup>1599</sup> en matière de protection de la biodiversité <sup>1600</sup>, de programmation quant à la qualité des eaux de baignade <sup>1601</sup>, de mise en œuvre des obligations communautaires et internationales <sup>1602</sup>... La région exerce ainsi l'ensemble des compétences administratives non réservées à l'État et notamment, la détermination des priorités de l'action environnementale <sup>1603</sup>. En matière d'environnement côtier plus précisément, le décret législatif de 1998 prévoit une compétence concurrente entre l'État et les régions <sup>1604</sup>. L'administration centrale conserve en outre un rôle d'impulsion de la politique côtière puisqu'il lui revient de définir un Plan général de défense de la mer et des côtes <sup>1605</sup> et, plus généralement, d'élaborer des orientations pour la défense de l'espace littoral <sup>1606</sup>. À cet égard, il est particulièrement intéressant de relever que cette compétence s'inscrit dans un cadre juridique plus large imposant à l'État de garantir une homogénéité des conditions de protection du territoire <sup>1607</sup> ; Transparaît ainsi la volonté du législateur de concilier décentralisation et minimum incompressible de protection environnementale sur l'ensemble du territoire <sup>1608</sup>. Le décret législatif comporte donc deux éléments majeurs en matière de protection du

---

<sup>1598</sup> Corte costituzionale, 22 maggio 1987, N°183.

<sup>1599</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998. Cette répartition des compétences préfigure d'ailleurs l'architecture de la réforme constitutionnelle de 2001.

<sup>1600</sup> Article 69-1-b.

<sup>1601</sup> Article 79-1-b.

<sup>1602</sup> Article 69-1-a.

<sup>1603</sup> Article 73.

<sup>1604</sup> Article 69-2-d.

<sup>1605</sup> Article 80-1-a.

<sup>1606</sup> Article 88-1-z-aa

<sup>1607</sup> Article 88-1-z.

<sup>1608</sup> Observons plus largement que l'ensemble du décret législatif procède de ce schéma, fondé sur la distinction entre la planification, qui relève de l'État, et la gestion - exécution qui revient à la région.



milieu marin et des zones côtières. Il réitère d'une part la nécessité de définir un Plan général de défense de la mer et des côtes, obligation formulée dès 1982<sup>1609</sup>. Il conforte d'autre part l'État dans un rôle d'impulsion de la protection du milieu côtier, tout en reconnaissant une compétence régionale en la matière<sup>1610</sup>.

-585- La révision constitutionnelle de 2001, modifiant le Titre V de la Partie II de la Constitution, bouleverse le cadre juridique qui prévalait jusqu'alors<sup>1611</sup>. En premier lieu, le texte opère une véritable « révolution copernicienne<sup>1612</sup> » dans la distribution des compétences législatives entre État et régions : ainsi le nouvel article 117 de la Constitution énumère-t-il les matières de compétences étatiques, exclusives et concurrentes<sup>1613</sup>, accordant la compétence de droit commun à la région<sup>1614</sup>. De même, l'article 114 établit la parité entre les communes, les provinces, les villes métropolitaines, les régions et l'État, entités constitutives de la République. Sur le fond, la matière environnementale est désormais constitutionnellement reconnue et devient une compétence législative exclusivement étatique. Cette réforme s'inscrit incontestablement dans un mouvement plus général qui tend aujourd'hui à ancrer les exigences de protection de

---

<sup>1609</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983, article 1. Sur ce plan, voir infra 603-605.

<sup>1610</sup> Articles 70-1-a et 89-1-h.

<sup>1611</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, N°3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, GU N°248 del 24 ottobre 2001. Sur cette révision constitutionnelle, voir notamment : CECCHETI (M), « Problemi e prospettive del sistema delle fonti del diritto dell'ambiente dopo la riforma costituzionale del Titolo V », DGA, 2/2002, pp.399-439 ; CIVITARESE MATTEUCI, « Il paesaggio nel nuovo Titolo V Parte II della Costituzione », RGA, 2/2003, pp.253-273 ; COCCO (G), « La legislazione in tema d'ambiente è ad una svolta », DGA, 2/2002, pp.347-360 ; DESIDERI (C), « Interessi ambientali, Costituzione e regioni », DGA, 2/2002, pp.379-398 ; GRASSI (S), « La tutela dell'ambiente dopo il nuovo Titolo V », DGA, 2/2002, pp.361-378 ; IMPARATO (EA), « Ambiente e riforma costituzionale in Italia e in Francia : prime note per una comparazione », DGA, 3/2003, pp.531-542 ; LUCARELLI (A), « Il diritto dell'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo », DGA, 2/2002, pp.333-345 ; MERLONI (F), « Italie : du centralisme de l'État à la République des autonomies territoriales » in DELCAMP (A), LOUGHLIN (J), La décentralisation dans les États de l'Union européenne, Notes et études documentaires, La Documentation française, novembre 2002, pp.213-231 ; OLIVETTI RASON (N), « Le droit de l'environnement dans la Constitution italienne » in GEROTTO (S), Questions choisies de droit comparé de l'environnement, CLEUP Editrice, Padova, 2002, pp.93-101 ; URBANI (P), « Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione », RGU, 1/2003, pp.50-64.

<sup>1612</sup> CELOTTO (A), « La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e regioni », RGE, 2004, pp.52-55. D'autres auteurs parlent de la réforme comme d'un « big bang du régionalisme italien » : FALCON (G), « Il big bang del regionalismo italiano », Le Regioni, 2001, pp.1141-1152.

<sup>1613</sup> Les matières de compétences concurrentes sont celles pour lesquelles l'intervention complémentaire de l'État et des régions est requise, l'État fixant des principes généraux que les régions doivent mettre en œuvre en les adaptant à la situation locale.

<sup>1614</sup> Ce procédé de répartition des compétences est d'ailleurs celui le plus souvent utilisé dans le cadre des États fédéraux : ARDANT (P), Institutions politiques et droit constitutionnel, 15<sup>e</sup> Édition, LGDJ, 2003, pp.37-38.

l'environnement dans les textes constitutionnels<sup>1615</sup>. Il nous faut cependant reconnaître que cette révision s'inscrit, *a priori*, à contre courant de l'évolution la plus récente du droit de l'environnement, transférant de multiples compétences aux collectivités territoriales. Certains auteurs auraient ainsi préféré que le texte place, à l'image du droit communautaire<sup>1616</sup>, la protection de l'environnement comme objectif transversal de toutes les politiques publiques et comme devoir de solidarité pour tous les citoyens<sup>1617</sup>. D'autres ont été plus critiques, avançant qu'il s'agissait là d'une vision illusoire et simpliste que de croire l'État le plus apte à préserver l'intérêt environnemental<sup>1618</sup>.

-586- Toutefois, si l'État dispose effectivement d'une compétence législative exclusive en matière de protection de l'environnement et de l'écosystème, « la mise en valeur des biens culturels et environnementaux » et « l'aménagement du territoire » restent de compétence concurrente entre l'État et la région. L'ensemble de ces termes n'ayant jamais été précisément défini, une appréciation extensive de ces notions - comme celle qui a présidé jusqu'alors<sup>1619</sup> - pourrait permettre aux régions de conserver une partie de leurs compétences. De même, observons que l'article 117 fait uniquement référence aux compétences législatives. Régissant la répartition des compétences administratives,

---

<sup>1615</sup> C'est le cas par exemple des Constitutions allemande (article 20), argentine (article 41), brésilienne (article 225), espagnole (article 45), équatorienne (article 19), grecque (article 24), portugaise (article 66) et française à travers la Charte de l'environnement adoptée par la Loi constitutionnelle N°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO N°51 du 2 mars 2005 p. 3697. Pour une comparaison des approches française et italienne en la matière, on lira avec intérêt IMPARATO (E), « Ambiente e riforma costituzionale in Italia e in Francia : prime note per una comparazione », DGA, 3/2003, pp.531-542. Sur la Charte de l'environnement plus particulièrement : CANS (C), « La Charte constitutionnelle de l'environnement : évolution ou révolution du droit français de l'environnement », Droit de l'environnement, N°131, 2005, pp.194-203 ; FONBAUSTIER (L), « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », Environnement, Décembre 2006, pp.8-13 ; FONBAUSTIER (L), « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », Environnement, Janvier 2006, pp.15-18 ; GELARD (P), Rapport N°352 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale relatif à la Charte de l'environnement, 16 juin 2004, 86p ; JAN (P), « La promotion constitutionnelle du droit de l'environnement : une avancée symbolique », RDP, 2004, pp.1197-1200 ; KOSCIUSKO-MORIZET (N), Rapport N°1595 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (N°992) relatif à la Charte de l'environnement, Assemblée nationale, 12 mai 2004, 214p ; LAMBERT-HABIB (ML), « Décentralisation constitutionnelle et environnement », RJE, 2004, pp.17-32 ; PRIEUR (M), « L'environnement entre dans la Constitution », Droit de l'environnement, mars 2003, pp.38-42 ; PRIEUR (M), « Un huron au Parlement », RDP, 2004, pp.1201-1205 ; ROGER (P), « Une Charte de l'environnement approuvée sans enthousiasme », Le Monde, 1<sup>er</sup> mars 2005, p.8 ; ROMI (R), « La constitutionnalisation des principes du droit de l'environnement : de la grandeur à la mesquinerie ? Les contours du rapport Coppens », Droit de l'environnement, juin 2003, pp.114-116.

<sup>1616</sup> Articles 2 et 6 du Traité instituant l'Union européenne et article 37 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

<sup>1617</sup> GRASSI (S), « La tutela dell'ambiente dopo il nuovo Titolo V », DGA, 2/2002, pp.361-378.

<sup>1618</sup> DESIDERI (C), « Interessi ambientali, Costituzione e regioni », DGA, 2/2002, pp.379-398.

<sup>1619</sup> AMIRANTE (D), « Le droit de l'environnement en Italie (2001-2002) », REDE, 2-2003, p.189.

l'article 118 de la Constitution prévoit quant à lui une application du principe de subsidiarité au bénéfice des communes, des provinces et des régions : les collectivités régionales pourront donc, par leurs compétences administratives, recouvrer des domaines d'attribution perdus du fait de la limitation théorique de leurs compétences législatives. Enfin, et surtout, en plaçant l'environnement comme domaine de compétence exclusivement étatique, le législateur constitutionnel a d'abord placé ses exigences de protection comme objectif transversal, sur le modèle du principe d'intégration établi par le droit communautaire<sup>1620</sup>. La réforme s'inscrit ainsi dans le sillage de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qualifiant l'environnement, non de matière au sens propre du terme, mais de valeur transversale constitutionnellement protégée et d'intérêt fondamental pour la collectivité<sup>1621</sup>.

-587- La réforme constitutionnelle de 2001 n'apporte donc finalement aucun bouleversement majeur dans l'exercice concret des compétences respectives de l'État et des régions en matière d'environnement<sup>1622</sup>. Elle souligne néanmoins la place majeure de l'État qui devra effectivement fixer un minimum de protection incompressible<sup>1623</sup>, les échelons infra-étatiques pouvant quant à eux adapter les objectifs nationaux au contexte local en établissant éventuellement un régime juridique plus rigoureux<sup>1624</sup>. D'un point de vue constitutionnel, l'État italien demeure donc l'acteur premier de la protection de

---

<sup>1620</sup> COCCO (G), « La legislazione in tema d'ambiente è ad una svolta », DGA, 2/2002, pp.347-360.

<sup>1621</sup> Corte costituzionale, 26 luglio 2002, N°407, RGA, 2002, p.937 ; Corte costituzionale, 28 maggio 1987, N°210, Foro italiano, 1988, I, p.346.

<sup>1622</sup> AMIRANTE (D), « Le droit de l'environnement en Italie (2001-2002) », REDE, 2-2003, p.189.

<sup>1623</sup> Corte costituzionale, 20 dicembre 2002, N°536.

<sup>1624</sup> De récentes décisions de la Cour constitutionnelle confirment cette souplesse dans la nouvelle répartition des compétences entre État et régions. Pour une analyse de cette jurisprudence, voir les articles suivants disponibles sur le site Internet [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) : ANZON (A), « Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni » ; BARTOLE (S), « Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale » ; CAMERLENGO (Q), « Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale » ; CHESSA (O), « Sussidiarietà ed esigenze unitarie : modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto » ; CINTIOLI (F), « Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003 » ; D'ARPE (E), « La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema : un nuovo aspetto della sentenza 303/2003 » ; D'ATENA (A), « L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale » ; DICKMANN (R), « La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V » ; DI PAOLA (M), « Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale : la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303 » ; MORRONE (A), « La Corte costituzionale riscrive il Titolo V ? » ; MOSCARINI (A), « Titolo V e prove di sussidiarietà : la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale » ; RUGGERI (A), « Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia » ; VIOLINI (L), « I confini della sussidiarietà : potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny ». Sur ce même thème, voir également MANTINI (P), « Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente », RGA, 2/2006, pp.207-226.

l'environnement en général et du milieu littoral en particulier. Il reste alors à édifier un cadre institutionnel adéquat, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui (2).

## **-2- Des instances administratives dispersées.**

-588- Sur le plan institutionnel, le droit italien a d'abord distribué des compétences environnementales à une multitude d'administrations étatiques parmi lesquelles le ministère chargé des travaux publics - compétent en matière de planification urbanistique et d'utilisation des eaux publiques - le Ministère de l'agriculture - notamment chargé des questions d'irrigation et de protection des forêts - le Ministère de l'intérieur - compétent en matière de protection civile et de lutte contre les incendies - le ministère chargé de la santé, celui des transports... Pendant longtemps, la défense de l'espace littoral relève à la fois du Ministère de la marine marchande, gestionnaire du domaine public maritime, et du Ministère des biens culturels, chargé de la conservation des biens artistiques et environnementaux. De fait, un tel cadre administratif compromet « la réalisation d'une politique environnementale organique et efficiente<sup>1625</sup> ».

-589- Si les années 1970 sont marquées par un transfert de compétences administratives au bénéfice des régions, les années 1980 sont à l'inverse caractérisées par une centralisation des actions au niveau étatique, tournant majeur dans la politique environnementale italienne : l'État devient alors le « principal interprète et protagoniste<sup>1626</sup> » de la protection de l'environnement. La sensibilité accrue de la question écologique, la multiplication des situations critiques obligeant l'État à intervenir de manière urgente<sup>1627</sup>, l'exigence d'une uniformité quant au niveau de protection du territoire et l'échec de certaines politiques régionales sont autant d'éléments justifiant un interventionnisme étatique fort : le Ministère de l'environnement est ainsi institué en 1986 en vue d'« assurer, dans un cadre organique (...), la conservation et la mise en valeur du patrimoine naturel national ainsi que la défense des ressources naturelles contre la pollution<sup>1628</sup> ». Cependant, la création d'un tel ministère ne s'accompagne pas de la nécessaire réunion des compétences au sein de la nouvelle structure. La loi du 8 juin 1986 n'organise pas le cadre unitaire escompté et

---

<sup>1625</sup> MARCHELLO (F), PERRINI (M), SERAFINI (S), Diritto dell'ambiente, VI Edizione, Edizioni giuriche Simone, 2004, p.113.

<sup>1626</sup> MEZZETTI (L) (A cura di), Manuale di diritto dell'ambiente, CEDAM, Padova, 2001, p.315.

<sup>1627</sup> L'accident de Seveso (Lombardie) le 16 juillet 1976 en constitue l'illustration la plus dramatique.

<sup>1628</sup> Legge 8 luglio 1986, N°349, Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, GU N°162 del 15 luglio 1986, article 1-2.

nombreuses sont les administrations qui conservent des compétences en la matière. La protection de l'environnement reste donc longtemps un objectif partagé par plusieurs administrations<sup>1629</sup> avant que le Ministère de l'environnement ne devienne, dans la seconde moitié des années 1990, le véritable « centre de référence de l'intérêt public environnemental<sup>1630</sup> ».

-590- À partir de 2002<sup>1631</sup>, l'Italie fait le choix de traiter au sein d'une même structure les problématiques relatives à l'environnement et à la protection du territoire<sup>1632</sup>. Ce Ministère est alors composé de six directions, dont la Direction pour la protection de la nature notamment chargée de la « gestion intégrée de la façade côtière<sup>1633</sup> ». La GIZC est donc théoriquement conduite par une structure unique, la Direction pour la protection de la nature, et particulièrement sa Division X « Sauvegarde des aires terrestres et côtières ». La sémantique ici utilisée révèle que la GIZC est davantage reliée aux problématiques d'ordre environnemental qu'à celles relatives à l'aménagement du territoire comme c'est le cas en France. Pour mener à bien sa politique, le Ministère s'appuie sur certaines structures spécialisées.

---

<sup>1629</sup> Afin d'édifier le cadre unitaire nécessaire à la matière, le législateur a été contraint d'intervenir à plusieurs reprises en supprimant certaines administrations et en prévoyant le transfert consécutif de moyens, personnels et compétences au Ministère de l'environnement, comme par l'article 1-10 de la Legge 24 dicembre 1993, N°537, Interventi correttivi di finanza pubblica, GU N°303 del 28 dicembre 1993 qui supprime le Ministère de la marine marchande et transfère certaines de ses compétences au Ministère de l'environnement.

<sup>1630</sup> Corte costituzionale, 30 dicembre 1987, N°641.

<sup>1631</sup> La loi Bassanini 1 de 1997 prévoit une importante réduction du nombre de ministères. Le Décret législatif du 30 juin 1999 réorganisera le ministère chargé de l'environnement : Decreto Legislativo 30 luglio 1999, N°300, Riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°203 del 30 agosto 1999, article 35-1. La réforme ne sera toutefois mise en place qu'en 2001 : DPR 27 marzo 2001, N°178, Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, GU N°114 del 18 maggio 2001 complété par le Decreto Legislativo 6 dicembre 2002, N°287, Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, N°300, concernante le strutture organizzative dei Ministeri, nonché i compiti e le funzioni del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, GU N°304 del 30 dicembre 2002 et le DPR 17 giugno 2003, N°261, Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, GU N°215 del 16 settembre 2003.

<sup>1632</sup> Cela n'a pas été sans poser d'importantes difficultés et certains auteurs ont ainsi relevé l'absence d'intégration parfaite entre l'environnement et l'aménagement du territoire, de nombreuses compétences ayant longtemps subsisté dans les mains du Ministère des infrastructures et des transports : FONDERICO (M), « La riorganizzazione del Ministero dell'ambiente », Giornale di diritto amministrativo, Fasc. 9/2000, p.876.

<sup>1633</sup> DPR 17 giugno 2003, N°261, Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, GU N°215 del 16 settembre 2003, article 2-1-n. Les cinq autres directions sont ainsi dénommées : Direction pour la qualité de la vie, Direction pour la recherche environnementale et le développement, Direction pour la sauvegarde environnementale, Direction pour la défense des sols, Direction pour les services internes du Ministère.

-591- Instituée en 1982<sup>1634</sup>, l'Inspection centrale pour la défense de la mer, aujourd'hui dénommée Service pour la défense de la mer<sup>1635</sup>, coordonne la protection de l'environnement marin, la surveillance côtière et les interventions de contrôle de la pollution en mer. À ce titre, le Service est chargé de la protection de la biodiversité marine et de l'organisation des opérations en cas d'accidents de pollution. Placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement depuis 1994, l'Institut central pour la recherche scientifique et technologique appliquée à la mer (ICRAM<sup>1636</sup>), établissement scientifique de recherche et d'expérimentation<sup>1637</sup>, coordonne les activités de recherche en matière d'environnement marin et s'attache à l'utilisation durable de la mer et des côtes<sup>1638</sup>. Pour ce faire, ses nombreux laboratoires côtiers s'appuient sur des moyens techniques importants, comme le navire océanographique « Europe » acquis en co-propriété avec l'IFREMER. Par ailleurs, l'Agence pour la protection de l'environnement et pour les services techniques (APAT<sup>1639</sup>), organisme public placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, assure des missions techniques et scientifiques pour la protection de l'environnement, comme le contrôle de la qualité des milieux naturels, l'organisation de la défense des eaux... L'Agence gère par ailleurs la coordination des Agences régionales pour la protection de l'environnement (ARPA<sup>1640</sup>) et la mise en œuvre des orientations de l'Agence européenne de l'environnement. Ces structures, attachées au ministère chargé de l'environnement, concourent donc plus ou moins directement à la défense de l'espace littoral.

-592- Comme en France, la protection de l'environnement constitue en Italie un objectif transversal auquel concourent de nombreux ministères. Dès le XI<sup>e</sup> siècle sont créées au sein des Républiques maritimes italiennes des magistratures spéciales chargées de la

<sup>1634</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983, article 34.

<sup>1635</sup> Servizio Difesa del Mare.

<sup>1636</sup> Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare.

<sup>1637</sup> Legge 20 marzo 1975, N°70, Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente, GU N°87 del 2 aprile 1975. L'Institut a d'abord été créé sous le nom d'Institut central pour la recherche scientifique et technologique appliquée à la pêche (Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima).

<sup>1638</sup> Le Département I de l'ICRAM s'attache particulièrement aux activités de gestion de la façade côtière.

<sup>1639</sup> Agenzia per la protezione dell'ambiente et per i servizi tecnici. L'APAT est née de la fusion de l'Agence nationale pour la protection de l'environnement et des Services techniques centraux.

<sup>1640</sup> Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente. Sur ces agences régionales, voir particulièrement DELL'ANNO (P), « Attività e organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA », RGA, 5/2003, pp.719-746.

navigation, des ports et des navigants. Héritier de ces structures<sup>1641</sup>, le corps des Capitaineries de port - Garde côte constitue aujourd'hui un organe de la marine nationale dépendant, pour ses diverses fonctions, de différents ministères au premier rang desquels le ministère chargé des transports<sup>1642</sup>. L'Italie a par ailleurs été le premier État européen à se doter d'une véritable police spécialisée dans l'application des normes environnementales : relevant du Ministère de la défense et mise à disposition du Ministère de l'environnement et de la protection du territoire, la cellule opérationnelle écologique des carabinieri s'est ainsi vu attribuer dès 1986 une mission d'application du droit italien de l'environnement<sup>1643</sup>. Aujourd'hui rebaptisé Commandement des carabinieri pour la protection de l'environnement<sup>1644</sup>, cette structure opérationnelle sanctionne les infractions relatives à la pollution de l'eau, à la dégradation des paysages ou celles, nombreuses, relatives aux constructions illicites sur le domaine public maritime<sup>1645</sup>.

-593- Ainsi, l'État italien se présente-t-il comme le moteur de la protection de l'environnement et par là même, de la gestion du littoral. Sans lui accorder une place prépondérante, le cadre administratif national n'occulte pas totalement la zone côtière et certains ministères, structures interministérielles et organismes spécialisés concourent théoriquement à sa gestion rationnelle. Pourtant, ces structures administratives restent particulièrement dispersées, ainsi qu'elles pouvaient l'être en France il y a quelques années. La problématique côtière continue d'être appréhendée par des instances dont l'ambition est beaucoup plus large. De plus, il manque un « lieu national de réflexion » nécessaire « (...) pour formuler une stratégie de gestion du littoral<sup>1646</sup> ». Ainsi l'absence de reconnaissance juridique de la spécificité littorale empêche-t-elle la création d'instances spécialement affectées à cette problématique. Elle entrave de surcroît, comme le démontre

<sup>1641</sup> Le Décret royal N°2438 du 20 juillet 1865 imposera la fusion des deux organes auxquels la matière était confiée jusqu'alors - le corps d'État Major des ports et les Consuls de la marine - et la création du corps des Capitaineries de ports, bientôt placé sous la tutelle du Ministère de la marine marchande. Depuis 1989, le personnel des capitaineries assumant des tâches opérationnelles est formellement constitué en « garde-côte ».

<sup>1642</sup> Lui-même héritier des principales fonctions autrefois exercées par le Ministère de la marine marchande. Un département Environnement marin s'attache plus particulièrement à la protection des zones côtières : Legge 31 luglio 2002, N°179, Disposizioni in materia ambientale, GU N°189 del 13 agosto 2002, article 20 ; DPR 17 giugno 2003, N°261, Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, GU N°215 del 16 settembre 2003, article 8-2-c.

<sup>1643</sup> Legge 8 luglio 1986, N°349, Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, GU N°162 del 15 luglio 1986, article 8-4.

<sup>1644</sup> Commando Carabinieri per la tutela dell'ambiente : Legge 23 marzo 2001, N°93, Disposizioni in campo ambientale, GU N°79 del 4 aprile 2001, article 17-1.

<sup>1645</sup> Près de quatre mille infractions sont ainsi relevées chaque année : Legambiente, Mare Mostrum, 2004, p.31.

<sup>1646</sup> PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, p.17.

le système des aires protégées, l'inscription des exigences de gestion intégrée au sein du cadre juridique national (B).

### **-B- Un cadre juridique occultant les exigences de gestion intégrée : l'exemple des aires protégées.**

-594- Les aires protégées constituent un outil majeur de la politique environnementale italienne. Si un tel cadre juridique permet incontestablement d'assurer une protection renforcée du territoire côtier (1), il reste certaines réformes à apporter afin d'inscrire dans le droit positif les exigences de la GIZC (2).

#### **-1- Des outils juridiques assurant une protection renforcée du territoire côtier.**

-595- En Italie, les premières initiatives de protection du milieu marin ont été établies sur la base de réglementations relatives à la pêche, instituant des zones de protection biologique<sup>1647</sup>. La loi de 1982 sur la défense de la mer traite des aires marines protégées en occultant toutefois les outils de protection du territoire terrestre<sup>1648</sup> : ce simple constat révèle la difficulté du système juridique italien à appréhender l'unité de l'écosystème côtier et à recomposer ainsi le territoire littoral. Le cadre institutionnel de l'époque en est d'ailleurs le miroir : parcs et réserves naturels relèvent du ministère chargé de l'agriculture tandis que l'institution d'une réserve naturelle marine, catégorie juridique autonome, dépend du Ministère de la marine marchande<sup>1649</sup>. La loi cadre de 1991 sur les aires

---

<sup>1647</sup> Legge 14 luglio 1965, N°963, Disciplina della pesca marittima, GU N°203 del 14 agosto 1965 ; DPR 2 ottobre 1968, N°1639, Regolamento per l'esecuzione della Legge 14 luglio 1965, N°963, concernente la disciplina della pesca marittima, GU N°188 del 25 luglio 1969. Sur les aires marines protégées en droit italien, voir notamment : CORDINI (G), Parchi e aree naturali protette, Ordinamenti e gestione, Quaderni dell'Istituto di Studi politico-giuridici dell'Università di Pavia, CEDAM, 2000, 680p ; IMPARATO (E), « La gestione integrata delle aree marine protette : alcuni elementi di riflessione », DGA, 1/2001, pp.229-260 ; LOPEZ (A), CORREAS (E), Gestion des aires protégées méditerranéennes. Évaluation et opportunités des réseaux et plans d'action, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, 2003, 50p ; MABILE (S), Les aires marines protégées en Méditerranée, outils d'un développement durable, Thèse de droit, Université Aix Marseille II Paul Cézanne, 2004, 527p ; MARCHELLO (F), PERRINI (M), SERAFINI (S), Diritto dell'ambiente, VI Edizione, Edizioni giuriche Simone, 2004, pp.555-606 ; ROCHETTE (J), Les aires marines protégées en mer Méditerranée : approche comparée des systèmes juridiques français et italien, Mémoire de DEA de droit maritime et océanique, Université de Nantes, 2002, 174p ; SCOVAZZI (T), « Marine specially protected areas and present international law of the sea » in BEURIER (J-P), KISS (A), MAHMOUDI (S) (Ed.), Nouvelles technologies et droit de l'environnement marin, Kluwer Law International, 2000, pp.179-191 ; SCOVAZZI (T) (Ed.), Marine specially protected areas - The general aspects and the mediterranean regional system, Kluwer Law International, 1999, 281p.

<sup>1648</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983, Titre V.

<sup>1649</sup> Ibidem, article 26.



protégés constituera le premier texte normatif à traiter dans un même *corpus* les outils de protection des territoires terrestre et marin<sup>1650</sup>. Deux instruments juridiques majeurs permettent ainsi l'institution d'aires marines protégées : les réserves naturelles marines d'une part, les parcs nationaux d'autre part.

-596- En Italie, les réserves naturelles marines constituent une catégorie juridique autonome, distincte de celle des réserves naturelles<sup>1651</sup>. Elles sont définies comme les environnements marins, les eaux, les fonds et les traits de côtes adjacents, présentant un intérêt pour leurs caractéristiques naturelles, géomorphologiques, physiques, biochimiques, avec une attention particulière portée à la flore et à la faune marine et côtière, ainsi qu'à l'importance scientifique, écologique, culturelle, éducative et économique qu'elles revêtent<sup>1652</sup>. Instruments de compétence étatique, les réserves marines sont instituées après une procédure complexe, menée principalement par l'administration centrale. L'instruction du dossier est conduite par le Secrétariat technique pour les aires marines protégées - organe rattaché au ministère chargé de l'environnement<sup>1653</sup> - qui élabore le projet de délimitation de la réserve et prévoit les différents niveaux de protection de l'espace ; le décret de classement pourra ainsi interdire ou soumettre à limitation les activités de pêche, de baignade, de navigation<sup>1654</sup>... Les parcs nationaux, dont la couverture géographique peut porter sur les espaces terrestres, lacustres, fluviaux ou marins<sup>1655</sup>, constituent également un outil juridique pouvant être à l'origine d'une aire marine protégée. Comme pour une réserve marine, la procédure de classement en parc national est caractérisée par le rôle prépondérant de l'administration centrale. La gestion du parc est en outre assurée par le Bureau du parc<sup>1656</sup>, personne morale de droit public<sup>1657</sup> chargée de mettre en œuvre le Plan du parc, ensemble de règles soumettant le territoire à un régime juridique

<sup>1650</sup> Legge 6 dicembre 1991, N°394, Legge quadro sulle aree protette, GU N°292 del 13 dicembre 1991. L'article 2 de la loi est reproduit Annexe III, Section III.

<sup>1651</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983.

<sup>1652</sup> Ibidem, article 25.

<sup>1653</sup> Le Secrétariat (Segreteria tecnica per le aree protette) s'est substitué à l'ancien Conseil pour la défense de la mer contre la pollution (Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti, institué par DPCM 4 ottobre 1979, GU N°306 del 9 novembre 1979) depuis la Legge 9 dicembre 1998, N°426, Nuovi interventi in campo ambientale, GU N°291 del 14 dicembre 1998, article 2 alinéa 14.

<sup>1654</sup> Legge 6 dicembre 1991, N°394, Legge quadro sulle aree protette, GU N°292 del 13 dicembre 1991, article 19.

<sup>1655</sup> Ibidem, article 2. Les premiers parcs nationaux italiens étaient pourtant exclusivement terrestres : Parco nazionale del Gran Paradiso (RDL 3 dicembre 1922, N°1584), Parco nazionale d'Abruzzo (Legge 12 luglio 1923, N°1511), Parco nazionale del Circeo (Legge 25 gennaio 1934, N°285), Parco nazionale dello Stelvio (Legge 24 aprile 1935, N°740), Parco nazionale della Calabria (Legge 2 aprile 1968, N°503).

<sup>1656</sup> Ente parco.

<sup>1657</sup> Legge 6 dicembre 1991, N°394, Legge quadro sulle aree protette, GU N°292 del 13 dicembre 1991, article 9.

particulier<sup>1658</sup>. Ainsi, comme en France, l'institution d'aire marine protégée relève d'abord et avant tout de l'administration étatique, les régions pouvant quant à elle soumettre le territoire terrestre à des régimes de protection renforcée<sup>1659</sup>.

-597 Le réseau des aires marines protégées bénéficie en Italie d'un dynamisme incontestable puisqu'à ce jour, vingt réserves marines et deux parcs marins ont été institués<sup>1660</sup>. Toutefois, les exigences relatives à la gestion intégrée de l'espace littoral demeurent insuffisamment imprégnées dans le système juridique aujourd'hui en vigueur (2).

## **-2- Des exigences d'intégration insuffisamment respectées.**

-598- L'on observe en premier lieu une certaine confusion quant à la participation des collectivités territoriales à l'institution d'aires marines protégées. La loi du 31 décembre 1982 exige pourtant que celles-ci soient consultées pour la création des réserves marines<sup>1661</sup>. La loi de 1991 formule une même exigence pour les parcs nationaux, et donc les parcs marins<sup>1662</sup>. Le décret législatif N°112 de 1998, en son article 77, ajoute de surcroît que la détermination, l'institution et la réglementation des réserves et des parcs, notamment marins, s'effectuent après consultation de la Conférence unifiée, instance de concertation

---

<sup>1658</sup> Ibidem, article 12.

<sup>1659</sup> Sur ces outils, voir infra 751.

<sup>1660</sup> Réserve marine de Capo Rizzuto (Calabre, 2002, 14.721 ha), Réserve marine de Punta Campanella (Campanie, 1997, 1.539 ha), Réserve marine Miramare (Frioul Vénétie Giulia, 1986, 30 ha), Réserve marine Ventotene e Santo Stefano (Lazio, 1997, 2.799 ha), Réserve marine Secche di Tor Paterno (Lazio, 2000, 1.387 ha), Réserve marine Cinque Terre (Ligurie, 1997, 2.726 ha), Réserve marine de Portofino (Ligurie, 1990, 346 ha), Réserve marine Isole Tremiti (Pouilles, 1989, 1.466 ha), Réserve marine de Torre Guaceto (Pouilles, 1991, 2.227 ha), Réserve marine Porto Cesareo (Pouilles, 1997, 16.654 ha), Réserve marine Capo Carbonara (Sardaigne, 1999, 8.696 ha), Réserve marine Penisola del Sinis - Isola Mal di Ventre (Sardaigne, 1999, 32.900 ha), Réserve marine Tavolara - Punta Coda Cavallo (Sardaigne, 1997, 15.737 ha), Réserve marine Capo Caccia Isola Piana (Sardaigne, 2002, 2.631 ha), Réserve marine Isola dell'Asinara (Sardaigne, 2002, 10.737 ha), Réserve marine Isola di Ustica (Sicile, 1986, 15.951 ha), Réserve marine Isole Ciclopi (Sicile, 1989, 623 ha), Réserve marine Isole Egadi (Sicile, 1991, 53.992 ha), Réserve marine Isole Pelagie (Sicile, 2002, 3.230 ha), Réserve marine Capo Gallo Isola delle Femmine (Sicile, 2002, 2.173 ha), Parc national de l'archipel de la Maddalena (Sardaigne, 1994, 5.100 ha terrestres et 15.046 ha marins) Parc national de l'archipel toscan (Toscane, 1989, 16.856 ha terrestres et 56.766 marins). Il convient d'ajouter à cette liste le parc sous-marin de Baia (Campanie, 2002, 177 ha), le parc sous-marin de Gaiola (Campanie, 2002, 42 ha), le sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins (Accord franco-italo-monégasque de 1999) ainsi que les nombreux oasis bleus soumettant l'espace marin à une réglementation particulière : Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Elenco ufficiale delle aree naturali protette, 5° aggiornamento, 2003.

<sup>1661</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983, article 26.

<sup>1662</sup> Ibidem, Article 8.1.

entre l'État, les régions et les entités locales<sup>1663</sup>. Il n'est pourtant pas certain que cette obligation juridique soit toujours en vigueur. L'article 2-23 de la loi du 9 décembre 1998 dispose en effet que l'institution de réserves et de parcs naturels étatiques terrestre, fluvial et lacustre s'effectue en collaboration avec la région<sup>1664</sup>. Ne sont donc pas mentionnés les réserves et parcs marins. Est-ce à dire que les dispositions exigeant une consultation de l'échelon local ont été abrogées ? Une incertitude demeure sur ce point. Si l'État ne peut se permettre d'imposer l'institution d'un parc ou d'une réserve sans fédérer les forces locales autour du projet, il n'est pas certain que cette exigence pratique constitue une véritable obligation juridique : une modification en ce sens de l'article 2-23 de la loi du 9 décembre 1998 nous semble donc nécessaire. Idéalement, c'est en effet l'« association de toutes les parties intéressées (...) »<sup>1665</sup> qui doit fonder la prise de décision.

-599- L'intégration spatiale constitue également une composante essentielle de la GIZC dont la mise en œuvre nous semble ici compromise par certaines dispositions juridiques. En premier lieu, la définition même des réserves marines mentionne l'existence possible d'un périmètre terrestre, réduit au « trait de côte » seulement<sup>1666</sup> ; cette obstacle géographique empêche évidemment une prise en compte pertinente des interactions entre les milieux terrestre et marin. De même, une situation délicate se présentera parfois : celle de la coexistence entre un espace terrestre protégé de compétence régionale et une aire marine protégée adjacente, relevant de la compétence de l'État. La zone côtière constituera alors le point de rencontre de deux sphères de compétence, la protection du milieu exigeant une coordination efficace entre ces niveaux décisionnels. Aux termes de la loi de 1982, lorsqu'une réserve marine est adjacente à un espace terrestre protégé relevant de la compétence de l'État, le décret de classement de l'aire marine protégée doit définir les modalités de coordination entre la gestion de la réserve marine et celle de l'espace terrestre<sup>1667</sup>. Si cette disposition oriente incontestablement vers une gestion intégrée de l'espace littoral, l'on regrettera toutefois que l'hypothèse inverse ne soit pas ici envisagée :

---

<sup>1663</sup> Decreto Legislativo 28 agosto 1997, N°281, Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali, GU N°217 del 17 settembre 1997.

<sup>1664</sup> Legge 9 dicembre 1998, N°426, Nuovi interventi in campo ambientale, GU N°291 del 14 dicembre 1998.

<sup>1665</sup> Conseil de l'Union européenne, Recommandation du parlement européen et du conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2002/413/CE, 30 mai 2002, JOCE du 6 juin 2002 (10), chapitre II, f.

<sup>1666</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983, article 25.

<sup>1667</sup> Ibidem, Article 27.

la loi n'exige en effet aucune obligation de coordination pour la gestion d'une aire marine protégée instituée près d'une réserve naturelle ou d'un parc naturel régional. Le problème a été momentanément résolu par la loi de 1991. Aux termes de son article 19-2, lorsqu'une aire marine protégée est instituée dans des eaux adjacentes à un territoire terrestre protégé, la gestion de l'aire marine est attribuée à l'organe gestionnaire de l'espace terrestre. Cette disposition concourt incontestablement à la gestion intégrée de l'espace littoral, le trait de côte ne séparant pas deux mondes étrangers, la terre et la mer, mais unissant deux milieux qui interagissent<sup>1668</sup>. Pourtant, cette disposition a été abrogée par la loi du 9 décembre 1998 dont l'article 2-37 dispose que la gestion des aires marines protégées est confiée à une entité publique, une institution scientifique ou une association reconnue<sup>1669</sup>. L'obligation juridique d'unicité de gestion et de coordination entre les deux espaces a donc disparu du droit positif, rétablissant un système cloisonné dans lequel deux milieux naturels adjacents peuvent être gérés sans aucune prise en compte de leurs interactions réciproques. Si la GIZC implique évidemment une participation des instances administratives nationales et locales, elle exige parallèlement que soient établis des « liens adéquats (...) en vue d'améliorer la coordination des différentes politiques existantes<sup>1670</sup> ». D'une manière tout à fait rationnelle, le parc national des *Cinque Terre* (Ligurie) et l'aire marine protégée adjacente sont gérés par une même entité<sup>1671</sup>. C'est également le cas des aires terrestre et marine protégées d'Asinara<sup>1672</sup> (Sardaigne). La situation de Portofino (Ligurie) témoigne à l'inverse des limites du système juridique italien, la gestion de la réserve naturelle marine et du parc naturel régional adjacent relevant en effet de deux entités différentes<sup>1673</sup>. Il nous

<sup>1668</sup> BONNOT (Y), Pour une politique globale et cohérente du littoral en France, La Documentation française, p.17.

<sup>1669</sup> Legge 9 dicembre 1998, N°426, Nuovi interventi in campo ambientale, GU N°291 del 14 dicembre 1998.

<sup>1670</sup> Conseil de l'Union européenne, Recommandation du parlement européen et du conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2002/413/CE, 30 mai 2002, JOCE du 6 juin 2002 (10).

<sup>1671</sup> Le Parc national a été institué par le DPR 6 ottobre 1999, Istituzione del Parco nazionale delle Cinque Terre, GU N°295 del 17 dicembre 1999, et l'aire marine protégée par le Decreto 12 dicembre 1997, Istituzione dell'area naturale marina protetta denominata Cinque Terre, GU N°48 del 27 febbraio 1998, modifié en 2005. Le Bureau du parc s'est vu confier la gestion de l'aire marine adjacente.

<sup>1672</sup> Decreto 13 agosto 2002, Istituzione dell'area marina protetta denominata Isola dell'Asinara, GU N°298 del 20 dicembre 2002 ; Decreto 28 novembre 1997, Perimetrazione provvisoria e misure provvisorie di salvaguardia del Parco nazionale dell'Asinara, GU N°13 del 17 gennaio 1998.

<sup>1673</sup> En 1935, un parc national terrestre est créé à Portofino. En 1986, le parc devient régional ; sa gestion est confiée au Bureau du parc, conformément aux dispositions législatives. Le parc naturel régional de Portofino s'étend aujourd'hui sur 4.660 hectares terrestres. Par un décret du 6 juin 1998, une réserve naturelle marine est instituée sur l'espace marin adjacent au parc régional. Couvrant 360 hectares, cette aire marine protégée devait donner au milieu naturel un cadre juridique adapté à sa vulnérabilité. La gestion de la réserve est alors confiée à un consortium composé de représentants des communes concernées, de la province et de l'université de Gênes. Aucun obstacle juridique n'empêchait pourtant de confier à une même structure la gestion des deux espaces. De l'aveu même de l'ancien directeur du parc régional de Portofino, cette situation

semble donc nécessaire d'établir une obligation juridique d'unicité de gestion entre deux espaces protégés adjacents. Au minimum, des modalités précises de coordination devraient être instaurées, hors du cadre informel qui peut aujourd'hui prévaloir.

-600- Au-delà des outils traditionnels traitant incidemment du milieu littoral - règles relatives à la domanialité publique et à la protection du paysage - le cadre juridique des aires protégées constitue aujourd'hui le support majeur dont dispose l'État pour établir une protection renforcée de l'espace côtier et pour en imposer une gestion concertée. Toutefois, c'est au prisme des exigences de la GIZC que la réforme du système, prévue depuis quelques années déjà, devra être opérée. Disposant d'une compétence première en la matière, c'est à l'État qu'il revient d'imposer un tel objectif et d'opérer les modifications juridiques nécessaires. De même, une telle réforme devrait plus largement porter sur la rationalisation du cadre institutionnel, aujourd'hui incapable d'affronter la problématique côtière de manière pertinente et de faire ainsi émerger une véritable stratégie de gestion de cet espace. La reconnaissance juridique de la spécificité du territoire littoral pourrait, comme en France, en constituer le facteur déclenchant ; l'absence de volonté politique semble pourtant l'en empêcher (§2).

---

n'est pas satisfaisante et dans l'avenir, il conviendra d'unir les deux entités de gestion (« Il caso Porto Fino, 76 anni di contraddizioni », Parchi N°34, ottobre 2001 : « Certo, guardando al futuro sono convinto che dobbiamo cercare di fare una unica amministrazione »). À noter que la réserve naturelle marine de Portofino pourrait être inscrite sur la liste des ASPIM : PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, Annexe III, p.21.

## **-§2- Une volonté politique défailante.**

-601- Si l'État italien dispose de compétences juridiques en matière de gestion intégrée du littoral, une absence de volonté politique empêche l'élaboration de toute stratégie nationale en ce sens. Les autorités nationales se montre ainsi particulièrement passives dans le traitement juridique de la problématique côtière (A) et reviennent de surcroît sur les rares protections juridiques jusque-là établies (B).

### **-A- Une passivité évidente dans le traitement juridique de l'espace littoral.**

-602- La loi du 31 décembre 1982 imposait à l'État l'élaboration d'un Plan général de défense de la mer et des côtes, instrument juridique qui n'a jamais été adopté (1). Par voie de conséquence, la GIZC n'a jamais pu s'imposer comme composante de la stratégie environnementale italienne (2).

#### **-1- Le Plan général de défense de la mer et des côtes, instrument abandonné par l'État.**

-603- En 1982 est adoptée la première norme italienne relative à la protection des côtes et du milieu marin<sup>1674</sup>. La loi vise notamment une application de la Convention Marpol<sup>1675</sup> par la mise en œuvre de normes pénales régissant les rejets de substances dangereuses par les navires<sup>1676</sup>. Son Titre V institue par ailleurs la catégorie juridique des réserves naturelles marines et en prévoit la création dans certains sites particuliers. Surtout, la loi de 1982 prévoit, en son article premier, l'élaboration d'un Plan général de défense de la mer et des côtes<sup>1677</sup> couvrant l'ensemble du territoire national<sup>1678</sup>. Ce Plan, d'une durée de cinq

---

<sup>1674</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983. L'article 1 de la loi est reproduit Annexe VI, Section II.

<sup>1675</sup> La Convention pour la prévention de la pollution par les navires, adoptée en 1973 et en vigueur depuis 1983, a été ratifiée par l'Italie en 1980 : Legge 29 settembre 1980, N°662, Ratifica della Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi adottata a Londra il 2 novembre 1973, GU N°292 del 23 ottobre 1980.

<sup>1676</sup> C'est l'objet du Titre IV.

<sup>1677</sup> Le titre exact du plan envisagé est « Plan général de défense de la mer et des côtes marines contre la pollution et de protection de l'environnement marin ».

<sup>1678</sup> La compétence d'élaboration du plan, initialement dévolue au Ministre de la marine marchande, a été transférée au Ministre chargé de l'environnement par l'article 1<sup>er</sup> de la Legge 24 dicembre 1993, N°537, Interventi correttivi di finanza pubblica, GU N°303 del 28 dicembre 1993.

ans minimum<sup>1679</sup>, encourage, promeut et coordonne les interventions en matière de défense de la mer et des côtes contre la pollution et, plus largement, en matière de protection de l'environnement marin<sup>1680</sup>. Ainsi la loi du 31 décembre 1982 vise-t-elle à établir un cadre organisé de protection du milieu, associant à la fois les composantes terrestre et marine de la zone côtière. L'intervention étatique devait donc marquer une étape importante, en affrontant de manière globale et unitaire les problèmes de protection de l'environnement littoral. Malgré trois projets élaborés en 1989, 1992 et 1997, le Plan n'a jamais été adopté : comme trop souvent noteront certains, « les normes environnementales sont fortement désirées, solennellement approuvées mais substantiellement inappliquées<sup>1681</sup> ». Le décret N°112 de 1998, plaçant la définition d'orientations générales pour la défense des côtes comme domaine de compétence nationale<sup>1682</sup>, rappellera l'exigence d'un Plan général de défense de la mer et des côtes<sup>1683</sup>. Toutefois, la Stratégie d'action environnementale adoptée en 2002 ne prévoit déjà plus l'adoption d'un tel instrument mais se contente de recommander l'élaboration de lignes directrices pour le développement durable des aires côtières italiennes<sup>1684</sup>. Ainsi, bien que prévue depuis 1982, la reconnaissance juridique de la spécificité littorale par la mise en œuvre d'une stratégie nationale ne semble plus à l'ordre du jour.

-604- Au-delà de ses conséquences directes sur la protection des zones côtières, cette absence d'intervention étatique pose également un problème plus large de protection des eaux. En ce domaine, la concentration dans les grandes agglomérations d'industries rejetant des déchets chimiques et altérant par là même les ressources en eaux conduit à l'adoption de la Loi N°319 du 10 mai 1979<sup>1685</sup>, dite loi Merli, première norme générale dans une matière jusque-là régie par diverses réglementations sectorielles<sup>1686</sup>. La portée

---

<sup>1679</sup> Article 1, alinéa 2.

<sup>1680</sup> Article 1, alinéa 3.

<sup>1681</sup> Touring Club italiano, *Il patrimonio costiero in Italia, una risorsa in pericolo*, 1997, pp.19-20.

<sup>1682</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, SO N°77, article 88-1-z-aa.

<sup>1683</sup> Ibidem article 80-1-a.

<sup>1684</sup> Ministero dell'ambiente et della tutela del territorio, *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, Luglio 2002, p.34.

<sup>1685</sup> Legge 10 maggio 1976, N°319, Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento coordinate con le modifiche ed integrazioni apportate dalla Legge 8/10/1976 N°690, dalla Legge 24/12/1979, N°650, dalla Legge 23/4/1981, N°153, GU N°141 del 29 maggio 1976, dite Loi Merli.

<sup>1686</sup> RD 11 dicembre 1933, N°1775, Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, GU N°5 del 4 gennaio 1934 ; RD 27 luglio 1934, N°1265, Testo unico delle leggi sanitarie, GU N°186 del 9 agosto 1934 ; Legge 20 marzo 1941, N°366, Norme sulla raccolta, trasporto esmaltimento dei rifiuti urbani, GU N°120 del 23 maggio 1941.

globale du texte constitue sa caractéristique majeure. Ainsi, la loi régleme les rejets de tout type, public ou privé, direct ou indirect, dans toutes les eaux superficielles ou souterraines, internes ou marines, tant publiques que privées, dans les égouts, les sols et les sous-sols<sup>1687</sup>. Le texte apporte également une clarification importante quant à la répartition des compétences, auparavant distribuées à de multiples administrations, nationales et locales. Ainsi, l'État se voit confier les fonctions d'orientation et de coordination des interventions ainsi que la production de normes techniques ; aux régions d'appliquer ensuite ces exigences, au regard des circonstances locales. La loi Merli institue par ailleurs un système d'autorisations administratives pour le déversement de substances polluantes, en imposant notamment des limites précises de concentration<sup>1688</sup>. Modifiée sensiblement au fil des années<sup>1689</sup>, la matière sera intégralement refondue en 1999 après que l'État italien fut condamné en manquement par la CJCE pour défaut de transposition de la Directive 91/271<sup>1690</sup>. Le décret législatif du 11 mai 1999<sup>1691</sup>, transposant quatorze directives communautaires<sup>1692</sup>, réorganise la discipline afin de réduire la pollution des eaux et d'atteindre un usage durable des ressources hydriques<sup>1693</sup>. Le texte renvoie aux dispositions du Décret législatif N°112 de 1998 pour la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales<sup>1694</sup>. Si différents plans nationaux sont supprimés<sup>1695</sup>, l'État conserve néanmoins des compétences générales d'orientation et de coordination des fonctions

---

<sup>1687</sup> Article 1, lettre a.

<sup>1688</sup> Titre IV.

<sup>1689</sup> Legge 18 maggio 1989, N°183, Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, GU N°120 del 25 maggio 1989 ; Legge 5 gennaio 1994, N°36, Disposizioni in materia di risorse idriche, GU N°14 del 19 gennaio 1994, dite Legge Galli.

<sup>1690</sup> Directive 91/676 du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, JOCE L-375 du 31 décembre 1991 ; CJCE, 12 décembre 1996, Affaire C 302/95, Commission des Communautés européennes contre République italienne, Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente, 1997, p.409 ; CJCE, 25 février 1999, Affaire C 195/97, Commission des Communautés européennes contre République italienne, Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente, 1999, p.377.

<sup>1691</sup> Decreto legislativo 11 maggio 1999, N°152, Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati da fonti agricole, GU N°177 del 30 luglio 1999 modifié par le Decreto legislativo 18 agosto 2000, N°258, Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, N°152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, N°128, GU N°218 del 18 settembre 2000.

<sup>1692</sup> TUMBILOLO (R), « Acqua » in NESPOR (S), DE CESARIS (AL) (A cura di), Codice dell'ambiente, Giuffrè Editore, 2000, p.2.

<sup>1693</sup> Article 1. Pour une présentation synthétique de ce texte, voir particulièrement : AMATO (A), « La nuova disciplina in materia di tutela delle acque », Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente, 2000, pp.578-583 ; BATTISTINI (S), « Attività di campionamento dei rifiuti e tutela delle acque dell'inquinamento », Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente, 2000, pp.305-308.

<sup>1694</sup> Article 3.

<sup>1695</sup> Article 79. Ces plans - plan d'assainissement de la mer Adriatique, plan d'interventions pour la protection des eaux de baignade, plan général d'assainissement des eaux et plan général d'assainissement des eaux douces superficielles - n'ont jamais été adopté.



administratives régionales, impliquant notamment la mise à jour des listes de substances interdites de déversement en mer, l'organisation des interventions de lutte contre la pollution marine, la détermination des critères généraux pour la surveillance et le contrôle de la zone côtière<sup>1696</sup>. À cette fin, le texte rappelle la nécessité d'élaborer un Plan national de défense de la mer et des côtes. Ainsi, en l'absence d'une telle programmation nationale spécifique aux zones côtières, la lutte contre la pollution tellurique s'effectue à travers le système juridique général de protection des eaux, largement lacunaire<sup>1697</sup> : la faiblesse des infrastructures de collecte et de traitement des effluents urbains<sup>1698</sup> et l'altération de la qualité des eaux côtières qui en découle en témoignent largement<sup>1699</sup>.

---

<sup>1696</sup> Article 80. L'article 81 confère par ailleurs aux régions les fonctions administratives non réservées à l'État et particulièrement le contrôle de la qualité des eaux internes et côtières ainsi que l'élaboration de plans régionaux d'assainissement des eaux.

<sup>1697</sup> En janvier 2006, l'État italien a été condamné par la CJCE pour non transposition de la Directive cadre sur l'eau : CJCE, 12 janvier 2006, Commission des Communautés européennes c/ République italienne, Affaire C-85/05. Une réforme de la politique de l'eau a donc été initiée à travers le Decreto legislativo 3 aprile 2006, N°152, Norme in materia ambientale, GU N°88 del 14 aprile 2006, Parte terza - Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela dalle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche. Le texte opère une évolution notable, en mettant en œuvre la notion de « district hydrographique » introduite par la Directive. Ainsi, les plans de bassins, instruments nationaux de planification des actions en matière de défense des sols et d'utilisation des eaux à l'échelle des bassins hydrographiques (Legge 18 maggio 1989, N°183, Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, GU N°120 del 25 maggio 1989, article 17), sont remplacés par des plans de districts hydrographiques, élaborés par l'Autorité de bassin de district (article 63) et adoptés par le Président du Conseil des ministres (article 57). Comme les anciens plans de bassin, les plans de districts hydrographiques lient les administrations et établissements publics ainsi que les sujets privés (article 65). Observons par ailleurs qu'au titre de l'article 44 du Décret législatif de N°152 de 1999, les régions devaient élaborer des plans de protection des eaux avant le 31 décembre 2004. La Directive cadre sur l'eau étant intervenue dans cet intervalle, le Décret législatif exige l'adoption par les régions de nouveaux plans de protection des eaux appliquant et précisant les plans de districts avant le 31 décembre 2007 (article 121). Toutefois certaines régions ont déjà entrepris d'appliquer la Directive et adopté des plans régionaux en ce sens : c'est le cas notamment de la Ligurie (Deliberazione 8 ottobre 2004, N°1110), de la Toscane (Deliberazione 25 gennaio 2005, N°6), de la Sardaigne (Deliberazione 5 ottobre 2005, N°47/18), de l'Émilie Romagne (Deliberazione 21 dicembre 2005, N°40)... Pour une analyse exhaustive du système juridique italien de protection des eaux, voir particulièrement les documents disponibles sur le site Internet [www.gruppo183.org](http://www.gruppo183.org). Pour un premier commentaire du décret législatif de 2006, voir particulièrement « Difesa del suolo, tutela delle acque e gestione delle risorse idriche », Giugno 2006 (article disponible sur le site Internet [www.pausania.it](http://www.pausania.it)).

<sup>1698</sup> Legambiente, Le Regioni italiane davanti alle sfide della sostenibilità, Rapporto di Legambiente sulla sostenibilità delle Regioni italiane realizzato in collaborazione con l'Istituto di Ricerche Ambiente Italia, Roma, 25 febbraio 2005, p.20.

<sup>1699</sup> En 2004, la médiocre qualité des eaux côtières interdisait la baignade sur 21,3% du littoral de la Campanie, 15% en Lazio, 9,1% en Calabre : Legambiente, Mare nostrum 2005, Roma, 30 giugno 2005, p.92. Pour une analyse précise des prélèvements effectués le long des côtes italiennes, voir Legambiente, WWF, Lo stato di salute del mare italiano - Elaborazione dei dati del Piano triennale di monitoraggio marino-costiero 2001-2004 del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Roma, 20 aprile 2004, 56p.

-605- Ainsi l'inertie de l'État italien dans l'élaboration du Plan de défense de la mer et des côtes emporte des conséquences majeures sur la gestion des zones côtières en général et sur le système de protection des eaux en particulier. Une telle carence conduit de surcroît à évincer les exigences de gestion intégrée de la politique environnementale nationale (2).

## **-2- La gestion intégrée des zones côtières, méthodologie évincée de la stratégie environnementale nationale.**

-606- La loi du 28 août 1989 crée le Programme triennal pour l'environnement, cadre stratégique identifiant les priorités nationales, déterminant les actions à mettre à œuvre et engageant les moyens financiers nécessaires<sup>1700</sup>. Sa suppression par le décret législatif du 31 mars 1998<sup>1701</sup> s'explique non seulement par l'apport limité d'un tel instrument<sup>1702</sup> mais également, jugeait-on alors, par l'incongruité de maintenir au niveau étatique une compétence programmatrice générale après la réforme Bassanini de 1997. C'est là, selon nous, une erreur majeure d'appréciation que de considérer la décentralisation tout autant comme une augmentation des pouvoirs locaux que comme un désengagement de l'État. Le décret supprime d'ailleurs d'autres documents de planification nationale, comme le plan d'assainissement de la mer Adriatique, le plan d'intervention pour la protection des eaux de baignade, le plan général d'assainissement des eaux et le plan général d'assainissement des eaux douces superficielles<sup>1703</sup>. Point d'orgue de cette approche, l'article 73 du décret législatif de 1998 dispose : en conséquence de la suppression du Programme triennal pour la défense de l'environnement, la détermination des priorités de l'action environnementale est confiée aux régions.

-607- Suite à la Conférence de Rio, le Ministère de l'environnement et de la protection du territoire entreprend l'élaboration d'un Plan national pour le développement durable, plan adopté le 28 décembre 1993<sup>1704</sup>. Il s'agit là du premier document stratégique sur

---

<sup>1700</sup> Legge 28 agosto 1989, N°305, Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente, GU N°205 del 2 settembre 1989.

<sup>1701</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, SO N°77, article 68.

<sup>1702</sup> Deux programmes seulement ont finalement été élaborés, programmes correspondant aux périodes 1989-1991 et 1994-1996.

<sup>1703</sup> Article 79.

<sup>1704</sup> Deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 28 dicembre 1993.

l'environnement élaboré au niveau interministériel. Si il est censé mettre en œuvre l'Agenda 21, son caractère global est beaucoup moins prononcé puisque le plan ne fournit - à dessein<sup>1705</sup> - des objectifs et des principes d'action dans six domaines seulement : l'énergie, l'industrie, l'agriculture, les transports, le tourisme et les déchets. Au-delà d'un objectif général de gestion durable du tourisme littoral<sup>1706</sup>, le milieu côtier n'est pas concerné par le Plan. En 1999, l'Office pour les nouvelles technologies, l'énergie et l'environnement (ENEA<sup>1707</sup>) reçoit mandat du Ministère pour élaborer un nouveau Plan national pour le développement durable. Le nouveau document s'inscrit dans une perspective plus large puisqu'il prévoit douze secteurs prioritaires parmi lesquels l'environnement marin et côtier.

-608- Adoptée trois semaines avant le sommet mondial de Johannesburg et quelques mois après la révision constitutionnelle de 2001, la Stratégie d'action environnementale constitue un document d'origine étatique présentant les enjeux majeurs de la politique environnementale italienne pour la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>1708</sup>. Les objectifs fixés - qui devront être constamment poursuivis<sup>1709</sup> et complétés<sup>1710</sup> par l'administration publique - s'orientent autour de quatre secteurs principaux : le climat et l'atmosphère, la nature et la biodiversité, la qualité de l'environnement et la qualité de vie en milieu urbain, l'usage durable et la gestion des ressources naturelles et des déchets. Afin d'atteindre les objectifs déterminés, la Stratégie invite à l'intégration effective de l'environnement dans l'ensemble des politiques sectorielles<sup>1711</sup> et à l'application systématique des dispositions normatives en matière d'environnement<sup>1712</sup>.

---

<sup>1705</sup> La volonté de circonscrire l'action à des secteurs d'importance majeure pour l'environnement a conduit, de fait, à sacrifier des secteurs d'importance cruciale « comme le domaine maritime » : Ministero dell'ambiente, Commissione per l'ambiente globale, Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile in attuazione dell'Agenda 21, 1993, p.20.

<sup>1706</sup> Ministero dell'ambiente, Commissione per l'ambiente globale, Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile in attuazione dell'Agenda 21, 1993, p.76.

<sup>1707</sup> Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente.

<sup>1708</sup> Deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) N°57 del 2 agosto 2002, GU N°255 del 30 ottobre 2002.

<sup>1709</sup> Article 1-3.

<sup>1710</sup> Article 1-4.

<sup>1711</sup> Article 1-2.

<sup>1712</sup> Article 1-5.1.

-609- Le milieu marin et côtier est particulièrement concerné par la thématique Nature et biodiversité puisqu'il constitue une section du chapitre consacré à thème<sup>1713</sup>. Il s'agit là d'un élément suffisamment inhabituel pour le souligner : la Stratégie d'action environnementale constitue en effet l'un des rares documents officiels d'origine étatique présentant un diagnostic des usages de la zone côtière et des principales dégradations subies par le milieu<sup>1714</sup>. Le document constate une accélération de la pression anthropique, conduisant à une saturation et une dégradation écologique de l'espace littoral ; l'érosion côtière, l'élévation du niveau de la mer ainsi que l'appauvrissement des réserves halieutiques sont décrits comme des phénomènes particulièrement inquiétants. Au-delà de cet état des lieux, le document pose comme objectif général un aménagement durable de la zone côtière, alliant préservation de la biodiversité et développement économique et social harmonieux. Une réglementation de l'usage des ressources naturelles, la défense des littoraux contre les phénomènes érosifs et la réduction de la pollution devraient contribuer à la réalisation de cet objectif.

-610- Pour ce faire, l'étude du document révèle que l'État italien entend davantage s'appuyer sur la recherche et la technologie que sur l'outil juridique en tant que tel<sup>1715</sup>. De plus, lorsque la question juridique apparaît, c'est toute la perception italienne de l'espace littoral qui ressurgit : le système de planification du territoire doit lui-même permettre une gestion rationnelle de la zone côtière. Ainsi, l'État n'entend pas reconnaître la spécificité de la zone côtière par l'adoption d'une réglementation spécifique, les outils généraux d'aménagement du territoire devant suffire. Et le document de mentionner l'importance des documents d'urbanisme infra-étatiques... Une telle démarche peut selon nous s'avérer profitable à condition qu'elle s'accompagne de dispositions juridiques étatiques traduisant le projet national à conduire sur l'espace côtier. Or, la Stratégie prévoit un unique élément en ce sens : il est recommandé l'élaboration de lignes directrices pour le développement durable des aires côtières italiennes<sup>1716</sup>. Toutefois, la sémantique utilisée révèle la volonté de l'État de ne pas accorder à ces orientations une portée juridique contraignante. Et force

---

<sup>1713</sup> Ministero dell'ambiente et della tutela del territorio, Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, Luglio 2002, pp.31-37.

<sup>1714</sup> Le rapport annuel sur l'état de l'environnement publié par le Ministère n'appréhende jamais la zone côtière de manière systématique et organisée, dans un chapitre ou une section particulière par exemple. Pour s'en convaincre, on se référera à la dernière version (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Relazione sullo stato dell'ambiente 2005) disponible sur le site Internet du Ministère.

<sup>1715</sup> Ministero dell'ambiente et della tutela del territorio, Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, Luglio 2002, pp.32-34.

<sup>1716</sup> Ibidem, p.34.

est de constater qu'aucun document en ce sens n'a depuis lors été adopté. Le rapport annuel sur l'application de la Stratégie aurait pu relancer un tel processus<sup>1717</sup> : encore eût-il fallu que le Ministère le produise. La Stratégie d'action environnementale n'est donc pas à la hauteur des enjeux de protection du milieu côtier.

-611- Ainsi l'État italien se montre-t-il particulièrement apathique dans le traitement juridique de la problématique littorale et plus largement dans la planification environnementale dont il se désintéresse tout au long des années 1990. Aucune stratégie de gestion des zones côtières ne peut donc émerger de ce cadre politique, juridique et institutionnel largement lacunaire. De plus, au-delà de cette passivité préjudiciable au milieu naturel, l'on observe de surcroît une récente remise en cause des rares protections juridiques jusque-là établies sur l'espace littoral (B).

#### **-B- Une remise en cause inquiétante des rares protections juridiques établies.**

-612- Ces dernières années, deux dispositions juridiques ont selon nous profondément altéré les rares protections juridiques jusque-là établies sur l'espace littoral : les amnisties des délits d'urbanisme d'une part (1), l'aménagement des règles de la domanialité publique maritime d'autre part (2).

##### **-1- Les amnisties des délits d'urbanisme, préjudice porté à la zone côtière.**

-613- À trois reprises, le législateur italien a procédé à des vagues de régularisation des constructions édifiées en violation des dispositions normatives relatives à l'urbanisme. Les particuliers ont ainsi pu, dans certaines hypothèses précisément définies et moyennant le paiement d'une somme d'argent, obtenir de l'administration l'amnistie de leurs délits et un acte de régularisation de l'ouvrage bâti. Le motif invoqué pour assouplir la nature même de la norme juridique - la sanction étant une de ses caractéristiques fondamentales<sup>1718</sup> - est double. Il s'agit en premier lieu de mettre fin à de multiples situations d'illégalité pour introduire parallèlement une réglementation répressive beaucoup plus stricte que celle qui prévalait jusqu'alors. Ces dispositions ont également pour objet de récupérer, par les actes

---

<sup>1717</sup> Deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) N°57 del 2 agosto 2002, GU N°255 del 30 ottobre 2002, article 4-1.

<sup>1718</sup> KELSEN (H), Théorie générale du droit et de l'État, Bruylant, LGDJ, 1997, pp.100-101.

de régularisation délivrés, une masse financière non perçue par l'État au titre des taxes sur les biens immobiliers. Malgré un caractère exceptionnel et des conditions d'application matérielle et spatiale strictement encadrées<sup>1719</sup>, ces lois ont indéniablement eu des « conséquences dévastatrices<sup>1720</sup> » sur l'aménagement du territoire en général et sur les zones côtières en particulier.

-614- La loi N°47 de 1985 vise la régularisation des ouvrages édifiés en violation de certaines exigences juridiques relatives à l'urbanisme avant le 1<sup>er</sup> octobre 1983<sup>1721</sup>. Certaines dispositions sont censées limiter les effets du texte sur le milieu naturel littoral. Ainsi, les constructions bâties dans des zones soumises à des normes étatiques ou régionales de protection des côtes ne sont pas susceptibles d'être régularisées<sup>1722</sup>. Observons cependant que cette précaution introduite n'a que peu de sens puisqu'à cette période, les règles régionales de protection des zones côtières sont relativement rares et les normes nationales en la matière quasiment inexistantes. De plus, la régularisation des ouvrages édifiés sur le domaine public maritime reste possible sous certaines conditions<sup>1723</sup>.

-615- Si la loi N°724 de 1994 visant certaines irrégularités commises avant le 31 décembre 1993 exclut de son champ d'application les ouvrages édifiés en violation de la loi Galasso de 1985, l'on ne peut néanmoins se satisfaire d'une telle disposition puisque l'espace délimité par ce texte correspondant uniquement à une bande terrestre côtière de trois cent mètres. Or, l'on ne peut réduire la fragilité de l'espace littoral à cette seule zone. La loi de 1994 a donc permis la régularisation de nombreuses constructions situées dans des communes littorales.

---

<sup>1719</sup> Corte costituzionale, 12 settembre 1995, N°427 ; Corte costituzionale, 31 marzo 1988, N°369.

<sup>1720</sup> RAMACCI (L), « Prime note sul nuovo condono edilizio e recupero degli indirizzi giurisprudenziali », *Lexambiente*, Rivista giuridica on line, 2004, p.4.

<sup>1721</sup> Legge 28 febbraio 1985, N°47, Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie, GU N°53 del 2 marzo 1985, article 31.

<sup>1722</sup> Article 33.

<sup>1723</sup> Article 32.

-616- La loi N°326 de 2003 portant sur certaines irrégularités commises avant le 31 mars 2003 apporte davantage de précautions<sup>1724</sup>. Elle exclut en effet de toute régularisation les ouvrages réalisés en violation des législations nationales et régionales relatives à la domanialité publique maritime<sup>1725</sup>, à la défense du paysage et aux aires protégées<sup>1726</sup>. Toutefois, au-delà de la régularisation de plusieurs millions de constructions, effet souhaité par le législateur, ces réformes ont chaque fois constitué le point de départ d'une nouvelle phase de constructions illicites et ce, particulièrement sur la zone côtière<sup>1727</sup>. Ainsi, la recrudescence des constructions illicites a systématiquement accompagné les vagues de régularisation successives, avant - effet d'anticipation - comme après - effet d'entraînement - l'adoption de la norme<sup>1728</sup> : en témoignent notamment les « éco-monstres », appellation donnée aux vastes complexes immobiliers construits près du rivage et ce, en toute irrégularité<sup>1729</sup>.

-617- L'amnistie répond « à un sentiment actuel, puéril mais puissant, selon lequel, comme un jeu, il doit être possible de "repartir à zéro"<sup>1730</sup> ». En Italie, cette politique traduit l'incapacité de l'État à exercer son autorité et tend à pérenniser ces pratiques en faisant perdre toute crédibilité au système de planification<sup>1731</sup>. L'argument économique avancé ne trompe d'ailleurs personne : les ressources financières provenant des quatre millions et demi de régularisation issues de la loi de 1985 ont ainsi été estimées à un milliard sept cent millions d'euros, le manque à gagner provenant des taxations immobilières non perçues à neuf milliards d'euros<sup>1732</sup>. Ces vagues successives d'amnisties auront ainsi permis de régulariser de nombreuses constructions en zones littorales et, de surcroît, systématiquement accéléré le phénomène d'urbanisation illégale. La récente réforme du domaine public maritime nous semble également relever d'un même désintérêt de l'État pour son linéaire côtier (2).

<sup>1724</sup> Legge 24 novembre 2003, N°326, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, N°269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, GU N°274 del 25 novembre 2003.

<sup>1725</sup> Article 32-14.

<sup>1726</sup> Article 32-27-d.

<sup>1727</sup> FIORAVANTI (S), MARTINOSA (D), (A cura di), *Le coste italiane : le norme di tutela e l'illegalità diffusa*, WWF Italia, 2000, p.12.

<sup>1728</sup> Legambiente, *Mare nostrum* 2005, Roma, 30 giugno 2005, p.14 ; FIORAVANTI (S), MARTINOSA (D), (A cura di), *Le coste italiane : le norme di tutela e l'illegalità diffusa*, WWF Italia, 2000, p.12.

<sup>1729</sup> Un de ces éco-monstres (Punta Perotti, Bari, Pouilles) est d'ailleurs tombé en avril 2006 - dans le sens littéral du terme - après une procédure judiciaire qui aura duré plus de cinq ans.

<sup>1730</sup> ALLAN (D), RIALS (S) (Sous la direction de), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p.45.

<sup>1731</sup> CLEMENTI (A), « De l'illégalité à l'amnistie », *Études foncières*, N°40, 1988, pp.48-52.

<sup>1732</sup> FIORAVANTI (S), MARTINOSA (D), (A cura di), *Le coste italiane : le norme di tutela e l'illegalità diffusa*, WWF Italia, 2000, p.12

## **-2- La récente réforme du domaine public maritime, symbole du désintérêt de l'État pour son linéaire côtier.**

-618- Comme nous l'avons déjà observé, la protection de la zone côtière italienne est d'abord le fruit de la législation étatique relative à la domanialité publique maritime. Or, certaines dispositions normatives récemment adoptées semblent revenir sur le régime protecteur jusque-là établi : la loi de finances pour 2006 comporte en effet certaines dispositions modifiant considérablement le droit de la domanialité publique<sup>1733</sup>.

-619- En premier lieu, il convient d'observer que le texte se présente sous la forme d'un article unique, décliné en 612 alinéas. Un tel procédé a ainsi permis le vote de l'ensemble de la loi, sans qu'il ait été nécessaire de débattre sur chacune de ses dispositions. Visant le développement d'un « tourisme de qualité », notion pour le moins imprécise, la loi autorise la réalisation sur le domaine public maritime d'« établissements touristiques de qualité d'intérêt national » et ce, à travers des actes de concession<sup>1734</sup>. Les constructions envisagées doivent être compatibles avec l'environnement et assurer la protection des biens présents sur le territoire<sup>1735</sup>. En vue d'un développement économique local, le texte invite à la construction des plus vastes complexes immobiliers : ainsi, seuls sont autorisés les établissements proposant un niveau élevé de services, en mesure d'attirer les flux touristiques internationaux et employant un minimum de deux cent cinquante personnes<sup>1736</sup>. Deux éléments majeurs résultent donc de cette modification du droit de la domanialité publique. En premier lieu, la construction d'établissements touristiques sur le domaine public maritime, et donc sur les plages, est autorisée. En second lieu, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux établissements les plus importants, capables d'attirer une clientèle internationale et employant un maximum de personnes. La région évaluera les propositions présentées par les promoteurs - entités locales ou sujets privés<sup>1737</sup> - sous l'angle de leurs qualités urbanistique et environnementale, de leurs fonctionnalités, de leurs coûts de gestion et du temps de réalisation des travaux<sup>1738</sup>. Un accord de programme<sup>1739</sup>

---

<sup>1733</sup> Legge 23 dicembre 2005, N°266, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2006), GU N°302 del 29 dicembre 2005, alinéas 583-593.

<sup>1734</sup> Alinéa 583.

<sup>1735</sup> Alinéa 585.

<sup>1736</sup> Alinéa 585.

<sup>1737</sup> Alinéa 586.

<sup>1738</sup> Alinéa 588.

<sup>1739</sup> Les accords de programmes sont conclus pour la définition et la mise en œuvre de projets dont la nature particulière exige l'action intégrée et coordonnée des communes, provinces, régions et administrations



consentira ensuite aux opérations, en prévoyant leurs effets éventuels sur les documents d'urbanisme<sup>1740</sup>.

-620- Une telle réforme a bien évidemment suscité les réactions les plus vives. En premier lieu, beaucoup ont observé qu'elle s'inscrivait dans un contexte budgétaire largement défavorable à l'environnement : le budget 2006 réduit ainsi de 40% les sommes consacrées à la défense des sols et aux risques hydrologiques, de 42% les sommes alloués à l'assainissement des sites pollués... Les associations de défense de l'environnement ont en outre fustigé la vente des plages aux promoteurs immobiliers et exhorté les régions à refuser tout projet en ce sens. D'autres enfin, dont le Président de la région Sardaigne, ont souligné que ces complexes touristiques ne permettaient pas un développement économique durable, les fonds investis provenant souvent de sources extérieures à la région et les emplois n'étant garantis que pour la saison balnéaire.

-621- De nombreux éléments nous amènent également à accueillir cette réforme d'un œil critique et inquiet. En premier lieu, il convient de se demander si un tel procédé ne revient pas à une vente déguisée du domaine public maritime, pourtant inaliénable au titre de l'article 823 du Code Civil<sup>1741</sup>. L'occupation du domaine public maritime est en effet caractérisée par son caractère précaire : l'acte de concession peut à tout moment être unilatéralement modifié ou révoqué par un acte de l'administration<sup>1742</sup>. De même, une concession est, par nature, limitée par le temps<sup>1743</sup>. Le plus souvent, ces exigences sont assurées par le caractère réversible des installations ou établissements établis sur le domaine. En l'espèce, il semble évident que les opérations immobilières envisagées par la loi de finances ne répondent en rien aux modes d'occupation classique du domaine public maritime. Comment en effet envisager un seul instant que la concession arrivant à son terme ne soit pas renouvelée ? Qui prendrait le risque, social et financier, de refuser à un complexe touristique le droit de poursuivre l'activité économique qu'il s'est efforcé de développer pendant plusieurs années ? Comment peut-on imaginer une remise en l'état du site après occupation ? Le droit italien impose par ailleurs à l'administration une protection

---

étatiques : Decreto legislativo 18 agosto 2000, N°267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, N°265, GU N°227 del 28 settembre 2000, article 34.

<sup>1740</sup> Alinéas 590 et 591.

<sup>1741</sup> Soulignons d'ailleurs que l'ancien Ministre de l'économie et des finances, M. Tremonti, a lui-même utilisé le terme de « vente des plages » lors d'une interview télévisée le 26 avril 2005, suscitant une réaction virulente de l'opposition et du milieu associatif.

<sup>1742</sup> Article 44 du Code de la navigation.

<sup>1743</sup> Article 36-2 du Code de la navigation.

des biens relevant du domaine public<sup>1744</sup> : comment cette obligation pourra-t-elle être assurée ? Enfin, est-il admissible que le principe de jouissance collective des biens du domaine public soit à ce point assoupli ? Ainsi, si le transfert de propriété, caractéristique du contrat de vente<sup>1745</sup>, n'est pas juridiquement caractérisé, il nous semble que la situation en comporte dans les faits de multiples conséquences.

-622- Observons par ailleurs que l'actuelle répartition constitutionnelle des compétences place l'aménagement du territoire comme domaine de compétence concurrente entre l'État et les régions<sup>1746</sup>. Par conséquent, comment une telle disposition va-t-elle pouvoir s'appliquer dans des régions dont la législation prévoit expressément une inconstructibilité sur la bande littorale ? La loi précise par ailleurs que l'accord de programme modifie les instruments d'urbanisme existant<sup>1747</sup>. Or, nombre de ces outils prévoient des obligations en matière de protection de l'environnement, obligations qui pourront donc être contournées par l'accord. Si le texte prévoit que le Code des biens culturels et du paysage reste applicable, imposant par là même le respect des plans paysagers, la rédaction nous semble ici largement incomplète. *Quid* en effet des dispositions juridiques relatives aux aires protégées ? Un accord de programme pourra-t-il s'affranchir de ce pan normatif et prévoir la construction d'établissements touristiques dans le périmètre d'un espace côtier protégé ? Rien ne semble l'interdire expressément. Enfin, la loi prévoit que l'utilisation du critère de l'« offre économique la plus avantageuse<sup>1748</sup> » en cas de multiples propositions : n'y a-t-il pas un risque certain pour l'environnement à faire prévaloir le “moins disant” sur le “mieux disant” ?

-623- Pour l'ensemble de ces raisons, nous ne pouvons que partager la crainte de voir certaines plages aujourd'hui préservées devenir de véritables pôles touristiques aux dimensions démesurées, investis trois mois par an par une clientèle internationale privilégiée. L'expérience sarde semble d'ailleurs contredire les arguments économiques sous jacent cette réforme. Sur le plan juridique, il est incontestable qu'une telle évolution normative altère la nature même de la domanialité publique. C'est d'ailleurs l'objet même d'une telle réforme. Observons à ce titre qu'à plusieurs reprises déjà, le législateur avait

---

<sup>1744</sup> Article 823 alinéa 2 du Code Civil.

<sup>1745</sup> Articles 1470 du Code civil italien et 1583 du Code civil français.

<sup>1746</sup> Article 117.

<sup>1747</sup> Alinéa 591.

<sup>1748</sup> Alinéa 592.

tenté d'assouplir le régime juridique du domaine public maritime afin de l'ouvrir plus largement aux initiatives économiques privées<sup>1749</sup>. Les précautions établies nous paraissent en outre insuffisantes pour garantir le respect des normes environnementales en vigueur, qu'elles soient d'origine nationale ou régionale.

-624- Un élément devrait toutefois constituer un garde-fou décisif : l'accord de programme autorisant les opérations consiste, par nature, en un consentement unanime du Président de région et des autres administrations intéressées<sup>1750</sup>. Chaque administration - étatiques, régionales, provinciales, communales - et établissement public concernés - les organes gestionnaires d'aires protégées notamment - devra donc donner son accord sur le projet. Si l'État incite à des telles opérations<sup>1751</sup>, il appartiendra à l'échelon local de s'y opposer. L'on doit également espérer que le nouveau gouvernement italien, dirigé depuis avril 2006 par M. Prodi, abroge cette disposition dont il a à plusieurs reprises relevé l'incongruité.

---

<sup>1749</sup> Ainsi, la loi N°177 du 5 février 1992 transférait-elle des aires domaniales dans le patrimoine disponible de certaines communes en autorisant leurs aliénations à des sujets privés, titulaires de concessions sur ces espaces ou ayant réalisé des opérations d'urbanisation sans autorisation avant le 31 décembre 1983 (Legge 5 febbraio 1992, N°177, Norme riguardanti aree demaniali nelle province di Belluno, Como, Bergamo e Rovigo per il trasferimento al patrimonio disponibile e successiva cessione a privati, GU N°50 del 29 febbraio 1992). L'article 71 de loi N°448 de 2001 généralisa ce transfert à l'ensemble des communes (Legge 28 dicembre 2001, N°448, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2002, GU N°301 del 29 dicembre 2001), disposition finalement abrogée en février 2002 (Legge 27 febbraio 2002, N°16, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2001, N°452, recante disposizioni urgenti in tema di accise, di gasolio per autotrazione, di smaltimento di oli usati, di giochi e scommesse, nonché sui rimborsi IVA, GU N°49 del 27 febbraio 2002, article 16-bis).

<sup>1750</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, N°267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, N°265, GU N°227 del 28 settembre 2000, article 34.

<sup>1751</sup> L'alinéa 584 de la loi prévoit ainsi que la redevance d'occupation du domaine sera affectée à hauteur de 20% à la région et de 20% à la commune concernée.

## **Conclusion.**

-625- Confrontés à un même phénomène de littoralisation, les États français et italien n'appréhendent pas le territoire littoral d'une manière similaire et, par conséquent, n'y conduisent pas des stratégies de gestion identiques. Ainsi, la France mène-t-elle aujourd'hui une politique qui répond de mieux en mieux aux exigences de gestion intégrée. Comme le recommandent en effet de nombreux théoriciens, l'État s'investit de manière active dans une telle entreprise, par une redéfinition de son cadre institutionnel d'une part, par le recours à des instruments juridiques adaptés d'autre part. Au niveau national tout au moins, les exigences de gestion intégrée des zones côtières tendent ainsi à s'ancrer dans le système juridique et institutionnel. En Italie à l'inverse, il manque une réelle impulsion nationale en faveur de la protection de l'environnement en général et des zones côtières en particulier : le cadre juridique et institutionnel en est le reflet. Bien que disposant de compétences propres, l'État n'a que très peu exercé sa mission d'impulsion de la politique environnementale. En outre, l'absence de volonté politique laisse le littoral en dehors de toute réflexion stratégique nationale et les évolutions juridiques les plus récentes semblent même démontrer un réel désintérêt de l'État pour cet espace, pourtant sensible et menacé à plusieurs égards.



## Conclusion Titre I.

---

-626- Confrontés à des pressions identiques, les littoraux français et italien ne bénéficient pas pour autant d'un même régime juridique et restent ainsi diversément appréhendés à échelle étatique. L'État français a précocement reconnu la spécificité de ses zones côtières par la conduite de politiques et l'application de règles juridiques particulières. En Italie à l'inverse, l'espace littoral est traditionnellement réglementé de manière incidente, par les dispositions relatives à la domanialité publique d'une part, par les règles juridiques de protection paysagère d'autre part. Ce constat, fondé sur l'étude des deux systèmes juridiques nationaux, emporte des conséquences majeures quant au mode de planification déployée à l'échelle de ces territoires.

-627- En Italie en effet, l'absence de reconnaissance juridique de la spécificité littorale empêche le développement de toute stratégie de gestion de cet espace. Les récentes orientations du droit international et l'émergence du concept de GIZC auraient pourtant dû conduire l'État italien à adapter le cadre juridique et institutionnel national aux exigences contemporaines de la gestion intégrée. Ces dernières années ont toutefois été marquées par une inertie étatique, conséquence d'un désintérêt certain pour la problématique environnementale. Depuis les années 1990 en effet, le transfert de compétences environnementales au profit des collectivités territoriales a conduit l'État à se désengager de toute initiative en ce domaine. La mention, ici ou là, du concept de GIZC au sein du paysage juridique et institutionnel national semble davantage répondre à une préoccupation d'affichage qu'à une réelle volonté de mise en œuvre de ses exigences. L'Italie n'est-il pas l'un des rares États à n'avoir pas transmis à l'UE sa stratégie nationale de GIZC comme l'exigeait pourtant la Recommandation de 2002 ?

-628- En France à l'inverse, se développe aujourd'hui une véritable politique de préservation des littoraux fondée sur les exigences contemporaines de gestion intégrée. La consécration juridique du concept de GIZC conduit ainsi à une redéfinition de l'architecture institutionnelle consacrée au littoral. À la multiplication originelle, souvent préjudiciable, des structures administratives nationales en charge de l'interface terre - mer s'est substituée une rationalisation du cadre administratif par l'institution de structures spécifiquement orientées vers la protection du littoral comme le CELRL ou le CNL. De

même, un acteur identifié, réunissant deux instances interministérielles à vocation terrestre (DIACT) et marine (SGMer), est aujourd'hui spécialement chargé de la conduite d'une stratégie nationale. Sur le plan juridique enfin, les autorités étatiques disposent d'instruments pertinents, capables de rétablir l'unité de l'écosystème terre - mer pour recomposer la réalité du territoire littoral en vue de sa gestion intégrée. Il se dessine ainsi une structure institutionnelle et un cadre normatif répondant de mieux en mieux aux exigences d'intégration, spatiale, temporelle et partenariale.

-629- L'étude des systèmes juridiques français et italien permet donc de mettre en lumière le lien de causalité existant entre reconnaissance juridique de la spécificité du territoire littoral et mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée de cet espace. Observons néanmoins que le tableau dressé ici reste particulièrement mobile. C'est du moins ce que nous voulons croire. L'État italien n'est pas cantonné à un rôle éternellement passif et nous espérons qu'à l'avenir, les autorités nationales s'investissent davantage dans la protection de l'environnement en général et dans la gestion du territoire littoral en particulier. Les régions italiennes exhortent d'ailleurs l'État à intervenir plus résolument dans la préservation de l'environnement côtier et ce, à travers un Plan national élaboré dans le cadre d'une concertation élargie<sup>1752</sup>. Si certains auteurs, résignés, estiment que l'impulsion proviendra désormais du droit international, communautaire ou méditerranéen<sup>1753</sup>, nous pensons à l'inverse qu'il existe quelques raisons d'espérer un "sursaut national". En premier lieu, il nous semble que la réforme constitutionnelle de 2001 choisit une voie intéressante en plaçant la matière environnementale comme compétence législative exclusive de l'État. En effet, si une telle conception reste évidemment inapplicable de manière rigide - la jurisprudence constitutionnelle ayant d'ailleurs largement assoupli la portée d'une telle disposition - elle devrait néanmoins contribuer à replacer l'État comme acteur premier de la politique environnementale et modifier ainsi la logique qui prévalait jusqu'alors, symbolisée par l'article 73 du Décret législatif de 1998 déléguant à la région le soin de déterminer les priorités de l'action environnementale. En outre, le changement de majorité gouvernementale intervenue en 2006 pourrait également participer du renouveau de la politique environnementale italienne. M. Pecoraro Scanio, nouveau Ministre chargé

---

<sup>1752</sup> Cette requête est formulée dans la Résolution finale adoptée par les régions à l'issue de la première assemblée nationale des parcs régionaux, organisée à Càstano Primo (Lombardie) les 22 et 23 avril 2005. Le texte est reproduit dans Parchi, N°44, 2005, pp.53-55.

<sup>1753</sup> En ce sens : CAMARDA (G) « Aspetti giuridici della tutela ambientale delle aree costiere », Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, III/2005.

de l'environnement, a ainsi donné un signe fort en direction du milieu marin en rebaptisant le ministère « Ministère de l'environnement et de la protection du territoire et de la mer<sup>1754</sup> ». Au-delà du symbole, il nous faut espérer que la sémantique novatrice annonce une réforme de fond. À cet égard, le Ministre a récemment regretté l'absence de dispositions juridiques applicables au territoire littoral et envisagé l'adoption, sinon d'un texte normatif, du moins de lignes directrices régissant sa gestion<sup>1755</sup>.

-630- Ainsi, la consécration juridique de la spécificité du territoire côtier reste-t-elle selon nous un préalable indispensable à sa gestion rationnelle. Les exigences de gestion intégrée ne peuvent ainsi émerger que dans un cadre juridique et institutionnel rationalisé, reconnaissant la spécificité d'un tel espace. Dans le cadre de la CDB, le Groupe d'experts techniques sur la mise en oeuvre de l'AIZMC met d'ailleurs en exergue l'absence de lois cadre sur les zones côtières comme un obstacle juridique freinant la mise en oeuvre de la gestion intégrée<sup>1756</sup>. Les exemples italien et, *a contrario*, français le démontrent parfaitement.

-631- Si la place majeure de l'État français dans la conduite de la politique environnementale n'est pas contestée, elle n'exclut toutefois plus la participation des collectivités territoriales : en témoignent, notamment, les récentes évolutions juridiques relatives aux SMVM dont l'initiative relève désormais tout autant des représentants de l'État que des élus locaux. Ainsi la politique environnementale et littorale française n'est-elle plus fondée sur l'approche « Top Down » caractéristique des années 1970 mais sur une logique d'action publique au sens large, impliquant par là même l'engagement conjugué des acteurs nationaux et locaux. Les politiques étatiques de gestion des zones côtières ne sont donc pas exclusives de toute initiative locale : conformément aux principes de gestion intégrée, l'ensemble des acteurs concernés doit aujourd'hui concourir à ce dessein. *A contrario*, l'absence de stratégie nationale de GIZC n'est pas nécessairement synonyme d'une inertie totale en la matière. La gestion intégrée repose en effet sur une approche

---

<sup>1754</sup> Legge 17 luglio 2006, N°233, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 maggio 2006, N°181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, GU N°164 del 17 luglio 2006.

<sup>1755</sup> Déclaration de M. Pecoraro Scanio, Ministre de l'environnement et de la protection du territoire et de la mer, Rome, le 21 juillet 2006.

<sup>1756</sup> CDB COP8, Point 26.3 de l'ordre du jour provisoire, Renforcement de l'aménagement intégré des zones marines et côtières (AIZMC), Curitiba, Brésil, 20-31 mars 2006, Point 52 (c).



multi-échelle et, au-delà du cadre étatique, des initiatives peuvent émerger des collectivités territoriales. Ainsi en Italie, l'inertie étatique dans la définition d'une politique littorale cohérente conduit les régions à s'investir de plus en plus dans la préservation des zones côtières. Au-delà de la répartition constitutionnelle des compétences, l'organisation de la GIZC à échelle infra-étatique dépend donc largement du traitement juridique réservé initialement par l'État au territoire côtier. Ainsi, l'emprise différente des États français et italien sur cet espace entraîne une structuration distincte des acteurs de la politique littorale (Titre II).





## - TITRE II - UNE STRUCTURATION DISTINCTE DES ACTEURS DE LA POLITIQUE LITTORALE.

-632- Comme nous l'avons observé, les États français et italien n'appréhendent pas leur territoire côtier d'une manière similaire. Alors que la France réserve depuis de nombreuses années un traitement spécifique à cet espace, l'État italien, quant à lui, n'y applique qu'un traitement juridique incident, à travers des normes sectorielles qui ne lui sont pas spécifiquement destinées. Cette différence originelle emporte naturellement des conséquences majeures sur la formulation des stratégies nationales de gestion des zones côtières. L'exemple français illustre ainsi la nécessité d'appréhender juridiquement la spécificité du territoire côtier : il s'agit là d'un préalable qui conditionne la mise en œuvre d'une stratégie de GIZC. À l'inverse, nous avons démontré, à travers l'exemple italien, que l'absence de traitement juridique spécifique de l'espace littoral constitue un obstacle majeur dans la conduite d'une politique nationale de gestion des zones côtières.

-633- Cette différence originelle de traitement juridique emporte des conséquences plus larges sur la structuration des acteurs de la politique littorale et particulièrement des acteurs décentralisés (Chapitre I). Ainsi la gestion du territoire côtier à échelle infra-étatique ne repose-t-elle pas sur les mêmes fondements juridiques ni sur les mêmes modalités pratiques. Dans l'un et l'autre de ces États toutefois, il apparaît que le traitement juridique du territoire littoral et la structuration des acteurs qui en résulte restent aujourd'hui insuffisamment pertinents pour une mise en œuvre optimale de la GIZC. C'est donc vers un remodelage de l'architecture juridique et institutionnelle consacrée à l'espace littoral que la France comme l'Italie devront s'orienter ces prochaines années (Chapitre II).



## **Chapitre I. Des approches différentes dans la gestion décentralisée du territoire côtier.**

---

-634- S'il revient à l'État italien de définir des orientations pour la défense de l'espace littoral<sup>1757</sup> en élaborant notamment un Plan de défense de la mer et des côtes<sup>1758</sup>, la protection de l'environnement côtier constitue plus largement une compétence partagée avec la région<sup>1759</sup>. L'on observe donc aujourd'hui le développement d'initiatives régionales en faveur du milieu littoral, compensant les carences de la réglementation étatique et s'orientant parfois vers de véritables politiques de gestion intégrée. En France à l'inverse, cette compétence n'est pas expressément attribuée à la collectivité régionale. La région pourra néanmoins contribuer à la préservation de la zone côtière à travers certaines de ses compétences, en matière d'aménagement et de planification du territoire tout particulièrement<sup>1760</sup>. L'État restera toutefois promoteur des principales initiatives de gestion intégrée, comme l'illustre la politique menée dans la région Languedoc-Roussillon. Ainsi, en France comme en Italie, la région s'impose comme un échelon majeur dans la mise en œuvre de la GIZC (Section I). Le paysage institutionnel français est toutefois plus complexe : à échelle locale, une multitude d'autres supports décentralisés conduisent en effet des initiatives de gestion intégrée de l'espace littoral (Section II).

---

<sup>1757</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, article 88-1-z-aa.

<sup>1758</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983, article 1, obligation réitérée par l'article 80-1-a du Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998.

<sup>1759</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, article 69-2-d.

<sup>1760</sup> Article L 4221-1 du CGCT.

## **- Section I - France Italie : un dynamisme régional croissant dans la gestion des zones côtières.**

-635- Si le dynamisme des régions françaises est animé par l'État lui-même (§1), c'est à l'inverse l'inertie étatique qui contraint les régions italiennes à se mobiliser en faveur des zones côtières (§2).

### **-§1- France : un dynamisme régional sous impulsion étatique. L'exemple du Languedoc-Roussillon.**

-636- Au début des années 1960, la multiplication des conflits d'usage ainsi que les impératifs de développement harmonieux du littoral conduisent l'État à envisager une politique globale d'aménagement de certains segments côtiers. En avril 1963 est ainsi créée une Mission interministérielle pour l'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon<sup>1761</sup>, dite Mission Racine<sup>1762</sup>. Cette institution originale, directement rattachée au Premier Ministre, s'emploiera notamment à développer l'offre touristique par la réalisation de structures d'accueil et d'équipements publics<sup>1763</sup>. L'espace littoral est alors des plus inhospitaliers, entre un arrière pays marécageux envahi par les moustiques et un linéaire côtier parsemé de structures touristiques anarchiques. Les neufs hauts fonctionnaires de la Mission imposent donc un plan de développement du littoral fondé sur l'alternance entre stations balnéaires équipées et espaces naturels préservés<sup>1764</sup>. L'extrême centralisation de la procédure - l'échelon préfectoral lui-même étant cantonné à un rôle purement consultatif - révèle la volonté de l'État d'éviter toute phase de concertation, propice à l'éveil des réticences locales. Même si la « prise en compte de l'environnement découle plutôt d'une logique d'action qui ne permettait pas d'évacuer la question<sup>1765</sup> », l'action de la Mission permit notamment d'éviter le mitage, de constituer de véritables coupures d'urbanisation,

---

<sup>1761</sup> Décret N°63-580 du 18 juin 1963 créant la mission interministérielle d'aménagement du Languedoc-Roussillon, JO du 19 juin 1963 p.5427. Un comité de sauvegarde du littoral Provence-Côte d'Azur avait été créé dès 1958 mais n'avait pas véritablement fonctionné.

<sup>1762</sup> Du nom de son premier Président

<sup>1763</sup> RAYNAUD (P), « Les principes d'aménagement touristiques sur le littoral Languedoc-Roussillon », Options méditerranéennes, Février 1973, pp.85-90.

<sup>1764</sup> En raison de la standardisation de l'utilisation de l'espace, conséquence de cette politique d'aménagement, certains auteurs parlent de « fordisme touristique » : FERAL (F), MAMONTOF (C), ROUQUAN (O), Le littoral. L'État régulateur : droit domanial et stratégies politiques, Institut océanographique / Ifremer, Paris, 1996, pp.78-83.

<sup>1765</sup> MIOSSEC (A), « De l'aménagement des littoraux à la gestion intégrée des zones côtières » in GAMBLIN (A) (Coord.), Les littoraux espaces de vie, SEDES, 1998, p.233.

de réduire la destruction des espaces naturels et de promouvoir l'aménagement en profondeur<sup>1766</sup>.

-637- La création d'une telle instance révèle alors la volonté de l'État d'intervenir de manière déterminante dans l'aménagement de la bande côtière. Aujourd'hui, cet interventionnisme particulièrement centralisé n'a plus cours : les phases successives de décentralisation ainsi que les exigences de concertation élargie ont tracé les contours d'une nouvelle relation entre l'État et les collectivités infra-étatiques. Ainsi, malgré une autonomie normative limitée, les régions s'engagent progressivement dans des actions en faveur des zones côtières. Parallèlement, la décentralisation n'aboutit pas au désengagement de l'État mais conduit à une redéfinition du partenariat entre échelons décisionnels. Comme l'illustre la politique menée en Languedoc-Roussillon, l'État accompagnateur des premières initiatives régionales en faveur des zones côtières (A) s'est ainsi récemment converti en promoteur d'une politique de GIZC à échelle régionale (B).

#### **-A- L'État français, accompagnateur des initiatives régionales de développement durable des zones côtières.**

-638- À travers l'élaboration en 1999 d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, la région Languedoc-Roussillon s'est résolument engagée dans une politique de préservation des zones côtières (1), profitant alors du soutien étatique dans le cadre du contrat de plan État-Région (2).

##### **-1- Une action régionale novatrice : l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.**

-639- De la première conférence régionale du littoral organisée en 1999 émerge une volonté politique forte quant à un aménagement durable du milieu côtier. L'adoption du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) confirmera

---

<sup>1766</sup> Sur ce même modèle est également créée la Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine : Décret N°67-931 du 20 octobre 1967 portant création d'une mission interministérielle pour l'aménagement de la côte Aquitaine (MIACA) auprès de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), JO du 24 octobre 1967.



l'ambition régionale de s'inscrire « au cœur d'une politique de gestion intégrée de l'espace et des milieux littoraux<sup>1767</sup> ».

-640- Aux termes de l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983<sup>1768</sup>, les SRADT fixent « les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional ». À ce titre, ces schémas définissent « les principaux objectifs relatifs (...) à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels (...) ». Dépourvus de force juridique et devant être compatibles avec les SSC<sup>1769</sup>, les SRADT veillent à la cohérence de l'aménagement du territoire régional, en recommandant si besoin l'adoption d'outils juridiques particuliers<sup>1770</sup> (SCOT, DTA, SMVM...). Élaboré et approuvé par le conseil régional après consultation élargie<sup>1771</sup>, le schéma est évalué chaque année par la Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT). L'intervention de cette structure réunissant représentants de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs économiques et sociaux est « de nature à favoriser, sur le littoral comme ailleurs, une bonne cohérence dans l'exécution des politiques régionales<sup>1772</sup> ». Le Languedoc-Roussillon est ainsi la première région à se doter d'un tel instrument comprenant un document d'analyse prospective, établissant un diagnostic du territoire et envisageant les évolutions nécessaires, une charte régionale, fixant les orientations et les objectifs de l'action, et des documents cartographiques.

---

<sup>1767</sup> Conseil régional du Languedoc-Roussillon, Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, Région Languedoc-Roussillon, 1999, p.114.

<sup>1768</sup> Loi N°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JO du 9 janvier 1983. Des modifications ont été apportées par le Décret N°97-689 du 30 mai 1997 relatif au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, JO N°126 du 1<sup>er</sup> juin 1997 p.8794, la Loi N°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modifications de la loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°148 du 29 juin 1999 p.9515 et le Décret N°2000-098 du 19 septembre 2000 relatif au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, JO N°218 du 20 septembre 2000 p.14721.

<sup>1769</sup> Sur ces documents, voir supra 514-519.

<sup>1770</sup> MESNARD (A-H), « Aménagement du territoire et planification urbaine. Quelle cohérence ? », Études foncières, N°108, mars avril 2004, pp.105-106.

<sup>1771</sup> Le document est en effet approuvé « après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique et social régional ». En outre, « les départements, les agglomérations, les pays, les parcs naturels régionaux et les communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, les communes de plus de 20.000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme, ainsi que les représentants des activités économiques et sociales, dont les organismes consulaires sont associés » à son élaboration : Loi N°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JO du 9 janvier 1983, article 34.

<sup>1772</sup> MESNARD (A-H), « L'intégration des politiques du littoral », Revue juridique on line Neptunus, 2-2003.

-641- Le SRADT Languedoc-Roussillon appréhende le territoire régional en trois « faisceaux territoriaux, qui se présentent comme les gradins d'un amphithéâtre ouvert sur la Méditerranée » : les zones de montagne, les plaines et la frange littorale. Sur le littoral, l'adoption d'une approche participative est exigée afin de gérer les multiples conflits d'usage existants<sup>1773</sup>. Le cordon littoral, les lagunes et leurs zones humides sont en outre considérés comme des espaces en péril que la région doit s'attacher à « sauver<sup>1774</sup> ». Surtout, le schéma place la région, « collectivité la plus concernée par l'aménagement du littoral, (...) au cœur d'une politique de gestion intégrée de l'espace et des milieux littoraux<sup>1775</sup> ». À ce titre, elle s'engage à « apporter un soutien aux initiatives en matière d'aménagement du littoral, en les suggérant, en les accompagnant et en les soutenant financièrement de façon à favoriser la mise en œuvre de plans de gestion intégrée pour la protection et la gestion des ressources littorales<sup>1776</sup> ». Ces plans « ne se substitueront pas aux politiques sectorielles (...) » mais devront les compléter et améliorer leur efficacité, en favorisant notamment leur coordination<sup>1777</sup> : ainsi, conformément aux principes généraux de la GIZC, la planification sectorielle n'est pas écartée mais encadrée. Le schéma prévoit par ailleurs une coopération interrégionale renforcée pour le territoire camarguais, situé à la fois en Languedoc-Roussillon et en PACA, en suggérant pour ce faire l'élaboration d'un Schéma interrégional du littoral<sup>1778</sup> (SIL).

-642- Instrument de planification globale du territoire, le SRADT assure non seulement la mise en œuvre des stratégies nationales prévues par les SSC mais promeut également l'application d'une politique d'aménagement spécifique à l'échelle du territoire régional. Le document s'inscrit à ce titre comme un instrument pertinent de GIZC, tel que le recommande par exemple le modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières établi par le Conseil de l'Europe<sup>1779</sup>. L'élaboration de tels schémas doit donc être encouragée dans l'ensemble des régions littorales françaises<sup>1780</sup>. Si les dispositions prévues par le SRADT du Languedoc-Roussillon ne disposent d'aucune portée juridique, elles reflètent

---

<sup>1773</sup> Conseil régional du Languedoc-Roussillon, Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, Région Languedoc-Roussillon, 1999, p.113.

<sup>1774</sup> Ibidem, p.97.

<sup>1775</sup> Ibidem, p.114.

<sup>1776</sup> Ibidem.

<sup>1777</sup> Ibidem, p.134.

<sup>1778</sup> Ibidem, p.115. Sur les SIL, voir infra 802-803.

<sup>1779</sup> Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Sauvegarde de la nature, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, article 50.

<sup>1780</sup> D'autres SRADT ont depuis lors été adoptés, comme en région PACA en novembre 2006.

néanmoins la volonté d'inscrire la problématique littorale au cœur de la politique régionale d'aménagement du territoire. Le Président du Conseil régional rappellera d'ailleurs cette exigence lors de la seconde conférence régionale du littoral, organisée un an plus tard à Port la Nouvelle, exhortant à ce que l'approche sectorielle cède définitivement sa place à une politique intégrée. De même, le schéma constituera une base solide pour la négociation un an plus tard du contrat de plan État-Région dont les orientations contribueront à sa mise en œuvre<sup>1781</sup> (2).

## **-2- Une action régionale soutenue : le contrat de plan État-Région 2000 - 2006.**

-643- Créé en 1982, le contrat de plan État-Région (CPER) définit les actions que ces deux acteurs publics s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle<sup>1782</sup>. Depuis la création de cet instrument, « outil d'investissement de la décentralisation<sup>1783</sup> », cinq générations de CPER se sont succédées. La quatrième génération de contrat, couvrant la période 2000-2006<sup>1784</sup>, s'inscrit dans une logique de territorialisation, « d'abord à travers la définition de zones ayant vocation à être prioritairement aidées (...) puis par l'inscription dans chaque contrat d'un véritable volet territorial<sup>1785</sup> ». En 1999, le bilan de la loi Littoral soulignait déjà que ces contrats pouvaient « favoriser une approche mieux intégrée des questions de protection et d'aménagement du littoral<sup>1786</sup> » : c'est ce l'on constate en effet

---

<sup>1781</sup> Loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°31 du 5 février 1995 p.1973, article 6.

<sup>1782</sup> Loi N°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, JO du 30 juillet 1982. Sur cet outil, voir notamment PONTIER (J-M), « L'avenir des contrats de plan État - régions », Rev. Adm., 2005, pp.510-520.

<sup>1783</sup> GISCARD D'ESTAING (L), LE NAY (J), Rapport d'information N°1836 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur la réforme des contrats de plan État-Région, Assemblée nationale, 12 octobre 2004, p.7.

<sup>1784</sup> Le choix d'une durée de sept ans pour cette quatrième génération de CPER s'explique par le souci de faire correspondre la durée des CPER avec celle des Documents uniques de programmation (DOCUP), instruments de mise en œuvre de la politique régionale communautaire. Certains prônaient le raccourcissement de cette durée (GERBAUD (F), Rapport N°418 fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les orientations définies par le gouvernement lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003 sur l'avenir de la contractualisation État - régions, Sénat, 16 juillet 2004, p.8) mais le gouvernement a décidé de conserver cette période de sept années pour la mise en œuvre des « contrats de projets États-Régions » : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, Hôtel de Matignon, 6 mars 2006, Dossier de presse, p.5.

<sup>1785</sup> GERBAUD (F), Rapport N°418 fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les orientations définies par le gouvernement lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003 sur l'avenir de la contractualisation État-régions, Sénat, 16 juillet 2004, p.7.

<sup>1786</sup> Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Rapport au parlement sur l'application de la loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral, 1999, p.75.

dans certains contrats jusque-là établis. Ainsi le CPER Languedoc-Roussillon prévoit-il cinq programmes spécifiques au milieu côtier : la requalification des stations littorales, la restauration, la valorisation et la préservation des lagunes côtières, la gestion de l'évolution du trait de côte, la valorisation des activités de pêche et de conchyliculture ainsi que le maintien de la compétitivité des ports<sup>1787</sup>. Le volet territorial du contrat envisage par ailleurs la mise en place d'une Mission interministérielle spécifique au littoral languedocien<sup>1788</sup>. Les CPER constituent donc un outil traditionnel de partenariat entre acteurs publics dont le territoire côtier peut se trouver bénéficiaire. C'est le cas en région Languedoc-Roussillon où la contractualisation 2000-2006 porte notamment sur l'espace littoral<sup>1789</sup>.

-644- Initiées par la région à travers l'élaboration d'un SRADT, les actions du Languedoc-Roussillon en faveur des zones côtières s'appuient donc sur une relation privilégiée avec l'État. Ainsi le CPER 2000-2006 constitue-t-il le support juridique et financier du partenariat entre ces deux acteurs publics pour l'aménagement et la protection du milieu côtier. L'institution en 2001 d'une Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon renforce par ailleurs la place de l'État en la matière : d'accompagnateur des actions régionales en faveur des zones côtières, l'État devient le promoteur d'une politique régionale de gestion intégrée de cet espace (B).

---

<sup>1787</sup> Conseil régional et Préfecture Languedoc-Roussillon, Contrat de plan État-Région Languedoc-Roussillon 2000-2006, pp.126-140 : ces programmes d'action sont contenus dans l'objectif 3 du contrat, intitulé « Valoriser la qualité de l'espace et son accessibilité ». Ses orientations consacrées au littoral font l'objet d'un engagement financier de la région de 39,5 M€ et de 22M€ pour l'État : Conseil régional et Préfecture Languedoc-Roussillon, Contrat de plan État-Région Languedoc-Roussillon 2000-2006, Avenant 2, mai 2005. Le CIADT de décembre 2002 attribuera par ailleurs une dotation de gestion intégrée du littoral (DGIL) de 25,1 M€ au préfet de région pour la période 2003-2006 : Préfecture de Région Languedoc-Roussillon, Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, Communiqué de presse, Montpellier, le 13 décembre 2002, 5p.

<sup>1788</sup> Conseil régional du Languedoc-Roussillon, Schéma Régional d'aménagement et de développement durable du territoire, Région Languedoc-Roussillon, 1999, p.161.

<sup>1789</sup> À titre de comparaison, le CPER PACA 2000-2006 ne contient aucune disposition spécifiquement consacrée au littoral et à sa gestion intégrée. Le document souligne néanmoins la nécessité de valoriser le potentiel touristique régional en assurant un « développement maîtrisé » de cet espace. De même, le volet relatif au développement des coopérations et des échanges en Méditerranée place la « valorisation du patrimoine naturel et culturel » comme un des champs privilégiés de la coopération transfrontalière : Préfecture de la région Provence Alpes Côtes d'Azur, Région Provence Alpes Côtes d'Azur, Contrat de plan État Région 2000-2006, 163p.

## **-B- L'État français, promoteur d'une politique régionale de gestion intégrée des zones côtières.**

-645- Prévue par le CPER 2000-2006<sup>1790</sup>, la création de la Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon est annoncée lors du CIADT du 9 juillet 2001<sup>1791</sup>. Constatant que la façade maritime du Languedoc «est confrontée à des problèmes environnementaux de plus en plus sensibles<sup>1792</sup>» et «que son potentiel touristique, créé dans les années 60, est insuffisamment modernisé<sup>1793</sup>», le CIADT charge la Mission d'«élaborer une stratégie de développement durable et un schéma de référence pour l'ensemble des partenaires, (de) coordonner les programmes d'action prévus par les pouvoirs publics, (d') assister les collectivités locales dans le montage et la maîtrise d'ouvrage des projets, (de) jouer un rôle d'entraînement vis-à-vis de l'investissement privé pour favoriser le renouvellement des équipements touristiques<sup>1794</sup>». À partir de 2001<sup>1795</sup>, la Mission interministérielle conduit ainsi à l'échelle de la région Languedoc-Roussillon une véritable politique de gestion intégrée de l'espace littoral dont l'économie générale préfigure selon nous la place de la collectivité régionale dans la future stratégie française de GIZC<sup>1796</sup>.

-646- La Mission intervient autour des deux cent vingt kilomètres de linéaire côtier, de Cerbère à la Petite Camargue. Placée auprès du préfet de région, elle rend compte de ses activités à un Conseil de développement du littoral, structure associant les services de l'État, les collectivités territoriales et les secteurs professionnels intéressés. Cette architecture institutionnelle, associant l'ensemble des acteurs intervenant sur le littoral, s'inscrit parfaitement dans les exigences de GIZC. De même, comme certains l'ont déjà

---

<sup>1790</sup> Conseil régional et Préfecture Languedoc-Roussillon, Contrat de plan État-Région Languedoc-Roussillon 2000-2006, Avenant 2, mai 2005, Volet territorial, p.161.

<sup>1791</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, Hôtel de Matignon, 6 mars 2006, Dossier de presse, pp.48-49.

<sup>1792</sup> Si la pression démographique (101 hab./km<sup>2</sup> dans les communes littorales) n'est pas équivalente à celle relevée en région PACA (677 hab./km<sup>2</sup>), 55% de la population régionale, contre 40% en 1990, se concentre aujourd'hui sur les 16% du territoire régional que constitue la frange littorale.

<sup>1793</sup> DATAR, Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, 9 juillet 2001, Limoges, Dossier de presse, p.45.

<sup>1794</sup> Ibidem. Le CIADT décide alors de lancer la préfiguration d'une mission du même type pour le littoral aquitain et demande au préfet de région Nord-Pas-de-Calais de définir les conditions de mise en place d'une telle structure pour la Côte d'Opale.

<sup>1795</sup> La Mission s'appuie sur une structure légère dirigée par le préfet et animée par trois chargés de mission.

<sup>1796</sup> En ce sens, voir infra 815-823.

souligné<sup>1797</sup>, la Mission constitue l'instance chargée d'animer et de coordonner dans la région la politique de GIZC tel que le recommande l'article 28 du modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières<sup>1798</sup>. Nous pourrions de même ajouter que la Mission et le Conseil de développement du littoral s'insèrent dans le cadre des exigences prévues par l'article 6-3 du premier projet de protocole méditerranéen relatif à la GIZC, article selon lequel « les États parties organisent une coordination étroite entre autorités nationales et entités locales ou régionales dans le domaine des stratégies, plans et programmes côtiers et dans celui des diverses autorisations d'activités. Une telle coordination peut résulter d'instances communes de concertation ou de procédures de décisions conjointes ». La création de la Mission s'inscrit enfin dans le sillage des orientations formulées par le SRADT adopté en 1999 et énonçant « l'exigence impérieuse de définition et de mise en œuvre concertée d'une politique intégrée sur l'espace littoral<sup>1799</sup> ».

-647- La préparation d'une stratégie régionale de gestion des zones côtières est engagée par cinq groupes thématiques spécialement constitués dans les domaines suivants : Géomorphologie et environnement, Immobilier habitat urbanisme, Tourisme, Activités économiques, Gestion du trait de côte. Un diagnostic environnemental du littoral est élaboré<sup>1800</sup>, des études sectorielles réalisées<sup>1801</sup> et de multiples entretiens menés auprès des différents acteurs concernés<sup>1802</sup>. Comme pour le protocole méditerranéen relatif à la GIZC<sup>1803</sup>, différents *scénarii* sont envisagés, concluant à la nécessité d'une action impérieuse<sup>1804</sup>. Le projet de Plan de développement durable du littoral (PDDL) est ainsi

---

<sup>1797</sup> LOZACHMEUR (O), La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national, Thèse de droit, Université de Nantes, 2004, Tome II, p.468.

<sup>1798</sup> Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Sauvegarde de la nature, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.

<sup>1799</sup> Conseil régional du Languedoc-Roussillon, Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, Région Languedoc-Roussillon, 1999, pp.130-131.

<sup>1800</sup> Mission Littoral, Groupe Géomorphologie et environnement, Diagnostic environnemental, Synthèse des problématiques environnementales, politiques mises en œuvre et enseignements, DIREN-INEA, mai 2002, 160p.

<sup>1801</sup> Ces études sont disponibles sur le site Internet de la Préfecture de Languedoc-Roussillon : [www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr](http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr). Parmi les plus récentes, notons : Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, La valorisation touristique du patrimoine littoral du Languedoc-Roussillon, Rapport final, Juillet 2006, 165p ; Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, Évolution des campings sur le littoral Languedoc Roussillon, État des lieux par une approche indicateurs, Juillet 2006, 107p.

<sup>1802</sup> Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, Conseil de développement du littoral, Réunion du lundi 4 février 2002, p.8.

<sup>1803</sup> PAP/CAR, Étude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, PAP/CAR, 2003, pp.33-35.

<sup>1804</sup> Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, Proposition de Plan de développement durable du littoral, 2002, pp.9-18.

approuvé en 2002 par le Conseil de développement du littoral d'une part<sup>1805</sup>, par le CIADT d'autre part<sup>1806</sup>. Le projet s'appuie sur une approche globale de l'aménagement du territoire côtier, appréhendant cet espace dans toute sa complexité : « le Plan (...) n'a pas pour territoire d'application un périmètre précis. Il traite des actions qui touchent à la préservation, l'exploitation et la mise en valeur de l'ensemble des ressources des espaces littoraux (...). Le territoire d'application des mesures qu'il préconise varie en fonction des sujets concernés<sup>1807</sup> ». Le PDDL ne donne donc aucune définition précise de la zone côtière, confortant la vision téléologique de l'espace maintes fois développée par la doctrine<sup>1808</sup>. De même, son contenu s'inscrit résolument au cœur des exigences de GIZC en alliant actions sectorielles (1) et démarche globale d'intégration des politiques littorales (2).

### **-1- La multiplication d'actions sectorielles.**

-648- La Charte de développement durable du littoral constitue le premier volet du PDDL. Elle engage ses signataires sur des orientations et des priorités communes, comme la préservation et la mise en valeur du capital environnemental, la maîtrise de la croissance urbaine, la valorisation des spécificités maritimes, la gestion de l'érosion côtière... D'une manière générale, le juriste n'appréciera que très modérément un tel document, résolument inscrit dans un cadre extra-juridique. Toutefois, deux éléments nous amènent en l'espèce à nuancer notre propos. En premier lieu, la Charte associe plus de cinquante acteurs<sup>1809</sup> : une

<sup>1805</sup> Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, Conseil de développement du littoral, Réunion du 31 octobre 2002, Principales conclusions, 8p.

<sup>1806</sup> DATAR, Dossier de presse du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 13 décembre 2002, Paris, 2002, p.44.

<sup>1807</sup> Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, Proposition de Plan de développement durable du littoral, 2002, p.1.

<sup>1808</sup> En ce sens, voir supra 43-53.

<sup>1809</sup> Cinquante et un partenaires ont approuvé la Charte et défini leurs propres engagements : l'État (13/12/02), l'Agglomération Têt-Méditerranée (27/03/03), Sainte-Marie de la Mer (31/03/03), l'Agence de l'eau (10/04/03), le Conservatoire du littoral (17/04/03), Palavas-les-Flots (28/04/03), Canet-en-Roussillon (30/04/03), Saint-Cyprien (12/05/03), la Confédération française démocratique du travail (12/05/03), la Caisse des dépôts et consignations (12/05/03), le département des Pyrénées-Orientales (26/05/03), Villeneuve-lès-Maguelone (26/05/03), Mèze (02/06/03), la Chambre régionale d'agriculture (03/06/03), le Syndicat intercommunal des étangs littoraux (05/06/03), Gruissan (20/06/03), Mauguio (23/06/03), le Grau-du-Roi (23/06/03), le Barcarès (24/06/03), le Département de l'Hérault (01/07/03), l'Entente interdépartementale pour la démoüstication du littoral méditerranéen (01/07/03), Collioure (15/07/03), l'Agence française de l'ingénierie touristique (19/08/03), Marseillan (08/10/03), le Syndicat mixte pour la protection et la gestion de la Camargue gardoise (24/03/03), le Collège régional des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (13/10/03), la section régionale du Conseil Français des urbanistes (non datée), Frontignan (16/10/03), le Syndicat mixte de gestion de l'étang de l'Or (25/11/03), le Conseil régional Languedoc-Roussillon (11/03), Leucate (17/12/03), la Grande-Motte (18/12/03), le Comité régional des

association élargie peut ainsi susciter le développement d'une politique littorale dynamique. Surtout, et c'est l'objet du second volet du PDDL, chaque partenaire s'engage en signant la Charte à définir ses propres engagements, assortis d'un calendrier d'exécution précis<sup>1810</sup>. Ne nous trompons pas : la démarche se veut plus incitative que contraignante. Elle donne toutefois une plus-value incontestable à un document, la Charte, dont les dispositions restent traditionnellement au stade de la déclaration d'intentions.

-649- Les quinze programmes d'actions fédérateurs, troisième volet du plan, constituent le cœur du PDDL<sup>1811</sup>. Certains visent à promouvoir et préserver la qualité écologique des milieux naturels : ainsi le programme relatif à la gestion des milieux lagunaires et marins a-t-il permis l'institution d'un réseau régional de suivi lagunaire et l'immersion de récifs artificiels. Le programme de protection foncière ambitionne quant à lui de financer l'acquisition de terrains et de constructions en milieu littoral. À ce titre, les communes de Vias, de Leucate et le département de l'Hérault ont acquis des parcelles situées sur la bande littorale. Tout comme trois autres programmes, la réhabilitation de huit sites emblématiques est financée par la Dotation de gestion intégrée du littoral (DGIL) attribuée par le CIADT du 13 décembre 2002<sup>1812</sup>. Il s'agit, selon le cas, de lutter contre l'érosion<sup>1813</sup>, de créer des équipements d'accueil du public<sup>1814</sup>, d'aménager un espace naturel<sup>1815</sup> ou de

---

pêches maritimes et des élevages marins du Languedoc-Roussillon (30/01/04), la Chambre régionale de métiers (23/02/04), Valras Plage (02/03/04), Aigues-Mortes (04/03/04), Sérignan (26/03/04), Vias (30/03/04), la Chambre de commerce et d'industrie de Béziers-Saint-Pons (05/04/04), Vic la Gardiole (14/06/04), la Communauté de communes Terre de Camargue (15/07/04), le Comité régional des banques du Languedoc-Roussillon (09/09/04), la Communauté de communes Salanque-Méditerranée (03/09/04), Saint Nazaire (07/07/03), le pays de Pyrénées-Méditerranée (30/06/03), Torreilles (19/06/03), Vendres (23/10/2003), Narbonne (20/10/04), la Communauté d'agglomération de la Narbonnaise (22/11/2004), la Communauté d'agglomération du Bassin de Thau (15/12/2004).

<sup>1810</sup> Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, Proposition de Plan de développement durable du littoral, 2002, p.27.

<sup>1811</sup> 1. Élaborer un schéma de mise en valeur du littoral ; 2. Restaurer aménager et gérer les milieux marins et lagunaires ; 3. Soutenir les acquisitions foncières pour la protection du littoral ; 4. Gérer durablement les espaces naturels ; 5. Réhabiliter les sites emblématiques ; 6. Gérer l'évolution du trait de côte ; 7. Développer la plaisance et la filière nautique ; 8. Maintenir et restaurer la compétitivité des ports de commerce ; 9. Structurer les filières touristiques et émergentes ; 10. Monter des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs et d'amélioration de l'habitat ; 11. Intégrer le littoral dans des projets de Pays et d'agglomération ; 12. Construire un réseau maillé de pistes cyclables et voies vertes ; 13. Concevoir et mettre en œuvre un plan qualité des plages ; 14. Promouvoir la qualité urbaine et paysagère ; 15. Élaborer une Charte de la communication.

<sup>1812</sup> Préfecture de Région Languedoc-Roussillon, Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, Communiqué de presse, Montpellier, 13 décembre 2002, p.2.

<sup>1813</sup> C'est le cas pour le Grand site Camargue Gardoise ainsi que sur le lido du Petit et du Grand Travers, sur les Communes de Mauguio-Carnon et de la Grande Motte.

<sup>1814</sup> Il s'agit ainsi de créer un équipement d'accueil dans le cadre du site du Petit et du Grand Travers, d'aménager une aire d'accueil et de stationnement de véhicules sur l'île des Coussoules.

<sup>1815</sup> C'est le cas des projets concernant le lido de Sète à Marseillan et Paulilles, sur la Commune de Port-Vendres.



résoudre le problème de « cabanisation<sup>1816</sup> », particulièrement intense dans la région<sup>1817</sup>. De même, le programme relatif à la gestion du trait de côte a permis l'élaboration d'orientations stratégiques annexées à la Charte de développement durable du littoral<sup>1818</sup>. D'autres programmes s'attachent plus particulièrement à stimuler l'économie littorale : il s'agit ainsi de restaurer la compétitivité des ports de commerce, de structurer les filières touristiques, de développer la navigation de plaisance et de réhabiliter l'immobilier de loisirs. Enfin, la Mission s'attache à associer le plus largement possible les acteurs locaux, non seulement à travers une démarche générale de coopération, mais également par la conduite de deux programmes d'actions spécifiques : « Gérer durablement les espaces » et « Intégrer le littoral dans les projets de pays et d'agglomération ». Au-delà de ces actions sectorielles, aussi importantes et déterminantes soient-elles, la Mission s'est par ailleurs investie dans une démarche d'intégration des politiques littorales à travers l'élaboration d'un « Document de référence » (2).

## **-2- Le dessein d'intégration des politiques littorales.**

-650- Le premier programme d'actions fédérateur prévoit l'élaboration d'un Schéma de mise en valeur du littoral<sup>1819</sup> (SMVL). Selon le Directeur de la Mission, « ni la Charte ni le Plan ne donnent une vision globale et cohérente, concertée et partagée des actions à mettre en œuvre à moyen et long terme. Il manque un document de référence, le SMVL<sup>1820</sup> ». Il s'agit là d'une initiative particulièrement intéressante visant, non pas à créer un outil juridique supplémentaire, mais à recenser et coordonner les outils de GIZC disponibles à l'échelle du territoire régional. Pour éviter toute confusion sur la nature et la portée de

---

<sup>1816</sup> Une cabane est définie comme une « occupation et/ou une construction illicite servant d'habitat, permanent ou occasionnel » : Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, BRL, Connaissance et identification de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon, Mai 2004, p.3.

<sup>1817</sup> La réhabilitation du site de la côte ouest de Vias s'appuie spécifiquement sur la résolution du problème de cabanisation. En ce domaine, l'étude réalisée en 2004 par la Mission a montré l'ampleur du phénomène dans la région. Ainsi, les 54 communes littorales comptent plus de 5.000 cabanes. 80% des communes sont concernées. 15% seulement des cabanes bénéficient de l'eau potable et 6% de l'assainissement. Plus de 30% sont utilisées comme résidence principale. 65% des cabanes sont soumises au risque d'inondation, dont un tiers en résidences principales : Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, BRL, Connaissance et identification de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon, Mai 2004, p.3.

<sup>1818</sup> Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, Orientations stratégiques pour la gestion de l'érosion en Languedoc-Roussillon, Juin 2003, 24p.

<sup>1819</sup> Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, Proposition de Plan de développement durable du littoral, 2002, pp.31-32.

<sup>1820</sup> Pour un développement équilibré du littoral : la gestion intégrée des zones côtières, Journée d'études ANEL, La Teste de Buch, 28 - 30 avril 2005, p.53 (disponible sur le site Internet de l'ANEL).

l'instrument envisagé, le terme « Document de référence » a finalement été préféré à celui de SMVL. Il traduit la volonté de créer, non un outil juridique nouveau, mais un référentiel commun et cohérent, intégrant l'ensemble des politiques littorales, communautaires, nationales et infra-étatiques<sup>1821</sup>.

-651- Ainsi, en associant actions sectorielles et coordination des politiques littorales, la démarche menée par la Mission interministérielle répond à la définition même de la GIZC, « processus de gestion (...) qui ne peut pas se substituer à la planification sectorielle mais qui assure l'intégration de la gestion des ressources et des secteurs individuels<sup>1822</sup> ». L'exigence d'association de l'ensemble des échelons décisionnels s'inscrit également dans ce cadre. De même, le champ d'application du PDDL, fonction de l'objectif envisagé, répond à la nature souple et mouvante du milieu côtier<sup>1823</sup>.

-652- Après cinq années d'activités, l'État se félicite de la sensibilisation menée auprès des partenaires locaux, à travers la signature de la Charte ou la mise en œuvre concertée de programmes d'action. Plus concrètement, la réhabilitation des sites emblématiques est aujourd'hui entrée dans une phase d'exécution des travaux, ce qui était loin d'être acquis au départ<sup>1824</sup>. De même, les contrats d'agglomération engagent de plus en plus à des actions en milieu littoral. Il reste le Document de référence, sans doute le projet le plus ambitieux, dont il faut espérer que l'élaboration se poursuive ces prochains mois. En effet, si la Mission interministérielle est dissoute depuis septembre 2006<sup>1825</sup>, les opérations engagées devraient se prolonger jusqu'en 2013, à travers le nouveau Contrat de projets État - Région<sup>1826</sup>. C'est d'ailleurs à dessein que la durée de la Mission a été calquée sur celle des outils de contractualisation. L'on doit d'autre part se féliciter que les structures

---

<sup>1821</sup> Notons toutefois que le préfet n'excluait pas en 2004 la déclinaison réglementaire de certains éléments du document dans l'hypothèse où les partenaires l'estimeraient nécessaire : Pour un développement équilibré du littoral : la gestion intégrée des zones côtières, Journée d'études ANEL, La Teste de Buch, 28 - 30 avril 2005, p.54 (disponible sur le site Internet de l'ANEL).

<sup>1822</sup> PAM/PNUE, Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, p.2.

<sup>1823</sup> Reconnaissons toutefois que la Mission s'est davantage impliquée dans une résolution des problématiques terrestres de l'espace littoral.

<sup>1824</sup> Entretien avec un membre de la Mission, juin 2006.

<sup>1825</sup> Les représentants de l'État préfèrent considérer que la Mission a été « réorganisée ». Sans jouer sur les mots, nous considérons que la Mission a véritablement été dissoute, ne disposant plus de siège ni de personnel spécifique.

<sup>1826</sup> Contrat de projets État - Région Languedoc-Roussillon 2007-2013, p.50. Le CPER prévoit notamment l'achèvement des travaux de réhabilitation des sites emblématiques, la conduite d'études sur les conséquences du changement climatique et de l'érosion du trait de côte... Toutefois, il n'est pas fait mention de la préparation du Document de référence.

institutionnelles établies - le Comité de pilotage et d'évaluation<sup>1827</sup> d'une part, le Conseil de développement du littoral d'autre part - survivent à la Mission. Un membre de celle-ci est en outre placé auprès du préfet de région afin de superviser l'ensemble des initiatives de GIZC à l'échelle du territoire régional.

-653- Malgré une faible autonomie normative, la région peut donc s'engager dans des actions en faveur du milieu littoral et ce, à l'aide d'outils de planification du territoire tels que le SRADT. Toutefois, l'appui normatif, méthodologique et financier de l'État reste, nous le constatons, tout à fait déterminant. Ainsi, le dynamisme régional est-il aujourd'hui non seulement soutenu par l'échelon étatique mais également promu par celui-ci. L'État accompagnateur - suivant « la partie exécutée par l'interprète principal<sup>1828</sup> » - devient alors État promoteur, « personne qui donne l'impulsion première à la réalisation d'une opération<sup>1829</sup> ». Ce phénomène s'explique non seulement par les limites de l'autonomie normative régionale mais également par l'intérêt porté par l'État français depuis plusieurs années à la problématique littorale en général et à l'espace languedocien en particulier. En Italie à l'inverse, si l'on constate également un certain dynamisme régional, celui-ci est davantage contraint par l'inertie étatique (§2).

---

<sup>1827</sup> Dans un souci de rationalisation du cadre administration déconcentré, la Mission interministérielle a mis en place ce Comité chargé d'animer et de mettre en œuvre le PDDL. Il rassemble en son sein l'ensemble des services de l'État concernés et ce, afin que l'action étatique soit guidée d'une seule voix. Le Comité est désormais placé auprès du Secrétariat général à l'aménagement régional (SGAR).

<sup>1828</sup> Dictionnaire Bordas de la langue française.

<sup>1829</sup> Ibidem.

## **-§2- Italie : un dynamisme régional contraint par l'inertie étatique.**

-654- Comme nous l'avons observé, l'État italien ne réserve aucun traitement juridique spécifique au littoral. Les normes sectorielles nationales devenant insuffisamment pertinentes au regard de la multiplication des conflits d'usage, certaines régions côtières, comme l'Émilie-Romagne (A) ou la Sardaigne (B), s'orientent aujourd'hui vers une planification stratégique de leur territoire côtier.

### **-A- L'Émilie-Romagne : une région pionnière dans la préservation des zones côtières.**

-655- Le préambule du statut de l'Émilie-Romagne affirme solennellement que la région œuvre à la préservation des ressources naturelles, pour le bénéfice de la société régionale mais également celui des générations futures<sup>1830</sup>. Son Titre I consacre par ailleurs un article à la politique environnementale : la région entend ainsi promouvoir la protection des espèces et de la biodiversité, la conservation et la salubrité des ressources naturelles, la sécurité alimentaire et l'utilisation de ressources énergétiques renouvelables, l'application des normes internationales et, plus largement, l'intégration de l'environnement dans l'ensemble des politiques régionales<sup>1831</sup>. C'est notamment le cas à travers la planification du territoire par laquelle - nous l'avons observé - l'environnement naturel en général et le milieu littoral en particulier sont l'objet de dispositions juridiques spécifiques. Surtout, l'Émilie-Romagne s'impose comme l'une des rares régions italiennes, sinon européennes, à avoir si rapidement consacré juridiquement la spécificité de son territoire côtier (1), conduisant dès lors les autorités régionales à s'investir très précocement dans la mise en œuvre des exigences de GIZC (2).

---

<sup>1830</sup> Legge regionale 31 marzo 2005, N°13, Statuto della regione Emilia-Romagna, Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna N°61 del 1 aprile 2005.

<sup>1831</sup> Article 3.

## **-1- Une précocité dans le traitement juridique spécifique de l'espace littoral.**

-656- Le long de la côte adriatique, entre la Vénétie et les Marches, s'étend sur près de cent trente kilomètres le littoral de la région Émilie-Romagne<sup>1832</sup>. Au cours des années 1970, le développement exponentiel des activités anthropiques de bord de mer altère fortement la qualité du milieu naturel des quatorze communes côtières. L'industrie touristique connaît ainsi une telle expansion qu'elle conduit à une urbanisation sur plus de 70% du linéaire côtier. Le phénomène d'érosion prend alors une ampleur particulièrement inquiétante : les apports en sédiments du fleuve Pô et de ses affluents deviennent quantitativement cinq fois inférieurs à ceux observés au lendemain de la seconde guerre mondiale<sup>1833</sup>, l'urbanisation littorale en constituant le facteur essentiel<sup>1834</sup>.

-657- La loi régionale N°47 de 1978 constitue le premier témoignage normatif de l'intérêt porté par la région au milieu côtier<sup>1835</sup>. Anticipant les dispositions établies en 1985 par la loi Galasso<sup>1836</sup>, la région limite l'urbanisation dans des espaces naturels sensibles tels que les zones humides, les plages et les aires de végétation littorale<sup>1837</sup>. Relevant l'exigence d'une appréhension globale des problématiques côtières, la région prévoit par ailleurs l'élaboration d'un Plan de défense du littoral, « cadre de référence pour les interventions de planification territoriale intéressant la façade côtière<sup>1838</sup> ».

-658- L'analyse de la loi régionale prescrivant le Plan révèle le caractère avant-gardiste d'une telle initiative fondée alors, non sur la mise en œuvre de mesures ponctuelles et sectorielles comme c'est largement le cas à cette période, mais sur une approche interdisciplinaire afin de tenir compte des multiples aspects de la problématique

---

<sup>1832</sup> Pour une présentation du milieu naturel régional et de ses principaux instruments juridiques de protection : Regione Emilia-Romagna, *Relazione sullo stato dell'ambiente della regione Emilia-Romagna, Natura et Biodiversità*, 2004, 41p.

<sup>1833</sup> Une loi nationale de 1907 constitue alors le fondement juridique à l'ensablement des plages : Legge 4 luglio 1907, N°542, Legge per la difesa degli abitati dell'erosione marina, GU N°179 del 29 luglio 1907.

<sup>1834</sup> PRANZINI (E) (Dir.), *Lo stato dei litorali italiani*, Gruppo nazionale per la ricerca sull'ambiente costiero, Studi costieri, N°10, 2006, pp.83-88.

<sup>1835</sup> Legge regionale 7 dicembre 1978, N°47, Tutela e uso del territorio, Bolletino ufficiale della Regione Emilia-Romagna N°161 del 11 dicembre 1978.

<sup>1836</sup> Legge 8 agosto 1985, N°431, Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 27 giugno 1985 N°312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, GU N°197 del 22 agosto 1985, dite loi Galasso.

<sup>1837</sup> Article 33.

<sup>1838</sup> Legge regionale 13 marzo 1979, N°7, Interventi della regione Emilia-Romagna per la difesa della costa adriatica ai fini ambientali, turistici e di protezione degli insediamenti civili e produttivi, Bolletino ufficiale della Regione Emilia-Romagna N°28 del 15 marzo 1979, article 4.

littorale<sup>1839</sup>. L'élaboration du document s'appuie en outre sur une volonté de concertation et de participation élargies<sup>1840</sup> ainsi que sur l'évaluation préalable de tout ouvrage et activité envisagés en bord de mer<sup>1841</sup>.

-659- Si l'on doit reconnaître un certain décalage entre les dispositions normatives prescrivant le Plan et le contenu de celui-ci<sup>1842</sup>, cette initiative régionale a néanmoins contribué au développement des connaissances sur le milieu naturel et, d'une manière générale, permis de dépasser l'approche traditionnellement sectorielle, voire hygiéniste<sup>1843</sup>, qui prévalait alors dans le traitement des problématiques côtières. Surtout, cette précocité dans l'appréhension juridique de l'espace littoral conduira l'Émilie-Romagne à devenir l'une des premières régions à s'investir dans des initiatives de GIZC (2).

## **-2- Une célérité consécutive dans la mise en œuvre de la gestion intégrée.**

-660- En Émilie-Romagne, le XXI<sup>e</sup> siècle s'ouvre sur de nombreuses avancées juridiques en faveur des milieux naturels. La loi régionale N°20 du 24 mars 2000 marque une nouvelle approche de la planification régionale, consacrant juridiquement la nécessaire prise en considération des exigences environnementales<sup>1844</sup>; le texte anticipe ainsi les dispositions relatives à l'évaluation des plans et programmes sur l'environnement, établies un an plus tard par la Directive 2001/42/CE<sup>1845</sup>. Le Plan d'actions environnementales adopté pour la période 2001-2003 revient quant à lui sur les initiatives déjà menées en matière de stabilisation des côtes<sup>1846</sup>, constatant l'intensification des pressions anthropiques sur le littoral et les carences du cadre normatif et institutionnel national<sup>1847</sup>. S'appuyant sur

---

<sup>1839</sup> Article 2.

<sup>1840</sup> Article 4.

<sup>1841</sup> Article 5.

<sup>1842</sup> La loi régionale N°7 de 1979 contient ainsi des dispositions s'inscrivant indéniablement dans une perspective de gestion intégrée : volonté de prendre en considération l'ensemble des problématiques littorales, association du plus grand nombre - quoique exclusivement des acteurs publics - appréhension de la complexité du système littoral, évaluation et mise à jour régulières des interventions... Le Plan adopté en 1983, quant à lui, dispose d'une portée plus réduite, se concentrant avant tout sur la lutte contre l'érosion côtière et l'affaissement des sols, phénomènes il est vrai tout à fait préoccupants dans la région.

<sup>1843</sup> ROCHETTE (J), La lutte contre la pollution tellurique dans la région Pouille (Italie), Mémoire de maîtrise de droit international et européen, Université de Nantes, 2001, 89p.

<sup>1844</sup> Legge regionale 4 marzo 2000, N°20, Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio, Bolletino ufficiale della Regione Emilia-Romagna N°52 del 27 marzo 2000, titre I.

<sup>1845</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE L-197 du 21 juillet 2001.

<sup>1846</sup> Regione Emilia-Romagna, Programma Triennale Regionale Tutela Ambientale 2001-2003, Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile, Settembre 2004, 156p.

<sup>1847</sup> Ibidem, pp.22-23.

les premiers résultats du programme communautaire de démonstration sur l'AIZC<sup>1848</sup>, le Plan souligne l'exigence d'une intervention globale à l'échelle de l'espace littoral<sup>1849</sup>. Sur ce fondement, la délibération régionale N°2794 de 2001 prescrit l'adoption d'un Plan régional de gestion intégrée des côtes, construit autour de dix-huit problématiques stratégiques : la défense des côtes, les caractéristiques géologiques, les politiques de développement régional, les réseaux de contrôle et de surveillance des eaux, les charges polluantes, le traitement et la gestion des eaux usées, les risques dans le transport de marchandises par mer, les déchets de navires rejetés dans les ports, la protection des habitats et de la biodiversité, le tourisme durable, les politiques agricoles, les politiques énergétiques, la pêche et l'aquaculture, les ports et la navigation, la gestion des services publics environnementaux, le changement climatique, l'urbanisme, la mobilité<sup>1850</sup>. Cet inventaire "à la Prévert", illustrant l'approche multisectorielle envisagée, démontre la volonté de saisir l'ensemble des problématiques intéressant le littoral régional. Des études préalables sont alors menées à partir de 2002, mobilisant près de cent cinquante personnes sous la direction stratégique d'un Comité institutionnel réunissant en son sein l'ensemble des acteurs publics concernés<sup>1851</sup> et d'un Comité intersectoriel, chargé de relier et coordonner - c'est à dire intégrer - les différentes politiques considérées.

-661- En 2003, le document régional de programmation économique et financière rappelle la nécessité d'élaborer le Plan de GIZC afin « d'orienter l'ensemble des activités côtières vers un unique objectif fondamental : la pleine durabilité environnementale, économique et sociale<sup>1852</sup> ». Dans l'esprit de ses initiateurs, le projet dépasse donc la seule dimension écologique et, conformément aux principes généraux de GIZC<sup>1853</sup>, s'inscrit dans une perspective plus large plaçant la gestion intégrée comme moteur du développement socio-économique de l'espace littoral. Le Plan d'actions environnementales 2004-2006 insiste quant à lui sur l'exigence d'une approche systémique et sur l'opportunité d'adopter un Plan « capable de prévoir, relier et affronter de manière coordonnée des phénomènes d'intensité

---

<sup>1848</sup> Voir supra 199-202.

<sup>1849</sup> Regione Emilia-Romagna, Programma Triennale Regionale Tutela Ambientale 2001-2003, Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile, Settembre 2004, p.22.

<sup>1850</sup> Deliberazione 10 dicembre 2001, N°2794, Approvazione delle linee di indirizzo per la gestione integrata delle zone costiere e contributo Cerviambiente.

<sup>1851</sup> Deliberazione 13 maggio 2002, N°750, Nomina del Comitato istituzionale di riferimento per l'indirizzo strategico e del comitato intersectoriale di progetto per la gestione integrata delle zone costiere, in attuazione della Deliberazione GR 2794/2001.

<sup>1852</sup> Regione Emilia-Romagna, Documento di politica economica e finanziaria 2003-2005, Ottobre 2002.

<sup>1853</sup> TOCINO (I), « Les espaces côtiers, pour une gestion durable », Naturopa, N°88, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998, p.3.

nouvelle comme l'élévation du niveau de la mer et les transformations géomorphologiques du territoire<sup>1854</sup> ».

-662- Présenté à Ravenne en avril 2004<sup>1855</sup>, le projet insiste sur la complexité de la zone côtière, caractérisée par une « multiplicité de forces et de pressions<sup>1856</sup> ». Dès lors, la gestion rationnelle de cet espace ne saurait se limiter à une juxtaposition de mesures sectorielles mais doit au contraire se fonder sur une articulation pertinente de celles-ci. Le Plan s'appuie donc sur une approche « multisectorielle et intégrée<sup>1857</sup> », fondée sur la « pleine reconnaissance de l'unité de l'environnement côtier<sup>1858</sup> ». Pour une meilleure lecture, il est décidé de se concentrer sur un thème transversal, la communication, et neuf problématiques stratégiques<sup>1859</sup>. Après plusieurs années de travaux, les « Lignes directrices pour la gestion intégrée des zones côtières d'Émilie-Romagne » sont finalement adoptées en janvier 2005<sup>1860</sup>. L'exhaustivité n'étant pas la méthode d'analyse la plus pertinente, nous présenterons ici les éléments qui selon nous méritent le plus d'attention.

-663- Dans le cadre de la problématique « Système physique côtier, facteurs de risque et stratégies de défense », les Lignes directrices présentent pour chaque action envisagée les sujets concernés (État, Région, provinces, communes, associations...) et la provenance des ressources financières disponibles (programmes communautaires, aides de l'État, subventions régionales...). Des interventions de défense des plages, de promotion de la recherche sur le milieu côtier, de contrôle de la qualité des eaux côtières sont ainsi programmées. La thématique « Charges polluantes, gestion des ressources hydriques, surveillance » se concentre autour de l'amélioration du système de traitement des eaux usées. Dans le domaine des « Ports, déchets de navigation, risques liés au transport maritime », les Lignes directrices visent à prévenir les accidents maritimes, réduire les pollutions provenant des navires et gérer de manière rationnelle les déchets situés dans les

---

<sup>1854</sup> Regione Emilia-Romagna, Programma Triennale Regionale Tutela Ambientale 2004-2006, Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile, Novembre 2004, p.91.

<sup>1855</sup> Regione Emilia-Romagna, Premessa e sintesi delle linee guida del Progetto Gestione Integrata Zone Costiere, Ravenne, 20 aprile 2004, 18p.

<sup>1856</sup> Ibidem, p.4.

<sup>1857</sup> Ibidem, p.5.

<sup>1858</sup> Ibidem, p.9.

<sup>1859</sup> Système physique côtier, facteurs de risque et stratégies de défense ; Charges polluantes, gestion des ressources hydriques, surveillance ; Ports, déchets de navigation, risques liés au transport maritime ; Valorisation des habitats, de la biodiversité et du paysage ; Tourisme ; Pêche et aquaculture ; Agriculture ; Ressources énergétiques ; Urbanisme et infrastructures.

<sup>1860</sup> Deliberazione N°645 del 20 gennaio 2005.



ports maritimes, notamment celui de Ravenne, principal port commercial de la région. Cinq milieux naturels font par ailleurs l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la « Valorisation des habitats, de la biodiversité et du paysage » : les embouchures des fleuves, les plages et les dunes, les zones humides, les pinèdes littorales, la zone maritime Paguro<sup>1861</sup>. La thématique touristique reprend, quant à elle, les orientations proposées par une Communication de la Commission européenne de novembre 2003<sup>1862</sup>. En matière de pêche et d'aquaculture, il est prévu de constituer, au moyen d'instruments juridiques et d'incitations financières, un réseau de zones de protection biologique au sein desquelles la pêche serait limitée ou interdite. La thématique « Agriculture » ambitionne une économie en eau, une limitation des atteintes portées à l'état des sols et une gestion pertinente des déchets organiques. En matière énergétique enfin, la région entend favoriser l'utilisation des énergies renouvelables en développant une "ferme éolienne *off shore*" de quatre-vingt plate-formes.

-664- Aux fins d'intégration de l'ensemble de ces politiques sectorielles, la région insiste sur l'importance de la thématique « Urbanisme et infrastructures » : c'est en effet à travers les dispositifs de programmation et de planification territoriales qu'est envisagée la mise en oeuvre coordonnée et circonstanciée des dispositions du document. Les instruments de planification du territoire devront ainsi constituer les outils juridiques chargés de traduire de manière intégrée le contenu des Lignes directrices et ce, en fonction des exigences locales. Le document exhorte donc à l'analyse et l'éventuelle modification de l'ensemble des actes de planification - régionale, provinciale et locale - au regard des orientations établies.

-665- Les Lignes directrices adoptées par l'Émilie-Romagne s'inscrivent donc incontestablement dans une perspective de gestion intégrée. La multiplicité des thématiques traitées répond ainsi à l'exigence d'une large perception des interactions régissant le système littoral. En outre, l'association d'une multitude d'acteurs à l'élaboration du document se place dans la logique participative de la GIZC. Enfin et surtout, le soin de coordonner les politiques sectorielles, et non plus seulement de les

---

<sup>1861</sup> Il s'agit là d'une zone marine auparavant occupée par une plate forme d'extraction de méthane, constituant aujourd'hui un habitat d'importance écologique majeur déclaré Zone de protection biologique en 1995.

<sup>1862</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions, Orientations de base pour la durabilité du tourisme européen, Bruxelles, 21 novembre 2003, COM(2003) 716 final.

juxtaposer, constitue le fondement même de l'intégration. À cet égard, l'on doit relever la pertinence d'ériger la planification territoriale en support de cette intégration : c'est bien à travers les instruments de planification que pourra être assurée la mise en œuvre intégrée des dispositions prévues par les Lignes directrices. Si elle n'est pas la première région à avoir établi un tel programme de protection de l'espace littoral, l'Émilie-Romagne est, à notre connaissance, la première région européenne à avoir approuvé des lignes directrices de GIZC à un niveau d'intégration si large. Cette initiative régionale s'appuie sur un intérêt porté de longue date à l'espace littoral - révélé par une reconnaissance juridique de sa spécificité - et sur de solides connaissances théoriques en matière de GIZC, ce qu'illustre parfaitement la définition du concept proposée par la région. La GIZC se fonde ainsi « sur la compréhension des dynamiques et processus naturels des systèmes littoraux (...) :

- en élargissant les options sur le long terme et en rendant les activités plus durables d'un point de vue environnemental et plus rentable sur le long terme,
- en reconnaissant l'incertitude du futur et promouvant une approche systémique et flexible,
- en intégrant aux procédures de planification et de programmation l'ensemble des sujets intéressés à travers une participation créant des charges et responsabilités partagées,
- en s'appuyant sur les connaissances locales,
- en contribuant à assurer l'identification des questions réelles et porteuses de solutions faisables, dans une logique de concertation et de participation ».

Pour ces raisons, nous considérons l'Émilie-Romagne comme une région pionnière en matière de GIZC, bien que la Ligurie ait, il est vrai, entrepris quelques années auparavant des démarches théoriquement similaires mais de portée plus réduite selon nous.

-666- Les trois cent cinquante kilomètres de côtes ligures sont bordées de soixante-trois communes, accueillant plus de 70% de la population et regroupant la majorité des ressources et activités économiques régionales. Après plusieurs années d'études menées par le Bureau Parcs et aires protégées<sup>1863</sup>, la Région Ligurie adopte en 2000 un Plan

---

<sup>1863</sup> DIVIACCO (G), « La tutela degli ecosistemi marini costieri della Liguria come strumento per lo sviluppo sostenibile », Site Internet de la Région Ligurie.

territorial de coordination de la côte<sup>1864</sup> (PTCC). Le Plan constitue une mise en œuvre du PTC<sup>1865</sup> sur un environnement particulièrement sensible, fondamental pour l'économie et l'identité ligure d'une part, sujet à de nombreux conflits d'usage d'autre part<sup>1866</sup>. L'absence de stratégie nationale de protection du littoral rend alors nécessaire une telle intervention régionale, largement novatrice à cette période et ayant depuis inspirée d'autres régions<sup>1867</sup>. Le Plan a pour objectif la protection et la valorisation du trait de côte au regard des exigences paysagères et environnementales. Ses dispositions s'appliquent à l'ensemble des communes littorales, sur un espace couvrant deux cents mètres côté terre et pouvant s'étendre jusqu'à la zone bathymétrique des cent mètres<sup>1868</sup>. Si l'unité de l'écosystème terre - mer est parfaitement respectée, l'on doit cependant remarquer la faible étendue de la façade côtière considérée par le Plan. Cette approche spatiale limitée conduit alors à une approche matérielle elle-même réduite. Ainsi, la seconde section du plan se concentre-t-elle sur quatre secteurs thématiques seulement : la défense des côtes et l'ensablement des plages, les ports touristiques, la requalification des lignes ferroviaires non utilisées<sup>1869</sup>, la circulation côtière. La troisième section fournit des informations stratégiques sur l'état du territoire régional dans le but d'orienter provinces et communes dans la mise en œuvre du plan : c'est là un aspect tout à fait intéressant qui permet, comme en Émilie-Romagne, d'intégrer la problématique littorale dans la planification territoriale. Le plan se réfère enfin à cinquante-quatre traits de côte particuliers pour lesquels sont formulées des indications spécifiques<sup>1870</sup>.

-667- Si les exigences de GIZC transparaissent à plus d'un titre dans ce Plan, son ambition, tant spatiale que matérielle, reste en deçà de celle des Lignes directrices d'Émilie-Romagne. La notion d'intégration n'y est de même pas appréhendée de manière aussi complète. Aucune mise à jour du plan n'est en outre envisagée à ce jour<sup>1871</sup>. Il reste toutefois - soulignons-le - que l'intégration des politiques sectorielles liées à l'espace

<sup>1864</sup> Deliberazione N°64 del 19 dicembre 2000.

<sup>1865</sup> Sur cet outil juridique, voir supra 496-501.

<sup>1866</sup> BOBBIO (R), LOMBARDINI (G), « Il paesaggio e l'ambiente nelle leggi e nei piani della Liguria », Document disponible sur le site Internet [www.areavasta.provincia.salerno.it](http://www.areavasta.provincia.salerno.it)

<sup>1867</sup> ARTOM (C), MASSONE (S), « Dalla pianificazione alla gestione integrata della fascia costiera », Parchi, N°29, 2000.

<sup>1868</sup> Ibidem.

<sup>1869</sup> Créée entre 1857 et 1880, la ligne ferroviaire suivant le linéaire côtier ligure a constitué le premier facteur d'altération de l'équilibre sédimentaire du littoral régional.

<sup>1870</sup> ARTOM (C), MASSONE (S), « Dalla pianificazione alla gestione integrata della fascia costiera », Parchi, N°29, 2000.

<sup>1871</sup> Entretien avec Mme C. Artom, secteur Planification territoriale et aires domaniales à la région Ligurie.

littoral est assurée à travers d'autres plans et programmes ligures, tels que le PTCP ou le Plan d'utilisation des aires domaniales<sup>1872</sup>. De même, contrairement aux Lignes directrices d'Émilie-Romagne, le PTCC ligure constitue un véritable document d'urbanisme, comprenant, en sa section IV, des dispositions normatives contraignantes pour l'ensemble des actes de planification régionale, provinciale et communale. C'est là une limite importante des initiatives menées en Émilie-Romagne. Les Lignes directrices restant, par définition, en marge du droit, la mise en œuvre de ces dispositions dépend avant tout des collectivités territoriales, régionales et locales. Certains pourraient regretter l'intrusion - de plus en plus fréquente d'ailleurs - d'un instrument de *soft law* au sein du droit régional. Certes, le juriste trouverait davantage de satisfaction dans un instrument juridiquement contraignant. Toutefois, la durée des études menées pour son élaboration, le nombre d'acteurs impliqués, le caractère solennel de son adoption confèrent indéniablement à ce document une force, non juridique, mais tout au moins politique. Comment en effet imaginer que la région puisse permettre, comme une loi nationale l'y autorise<sup>1873</sup>, la construction de complexes immobiliers sur le domaine public maritime dont la préservation est largement recommandée par le document régional ? Surtout, et c'est là un retour du droit particulièrement intéressant, les dispositions majeures de ces Lignes directrices ont déjà été traduites au sein des instruments de planification territoriale des quatre provinces<sup>1874</sup> et quatorze communes<sup>1875</sup> concernées, conférant à celles-ci une véritable portée juridique<sup>1876</sup>. « Des déclarations (...) au contenu juridiquement peu contraignant sont souvent une étape intermédiaire avant l'adoption de normes contraignantes<sup>1877</sup> » : cette constatation, fondée sur une observation de la sphère juridique internationale, vaut également en droit régional italien. En témoigne la transformation de simples lignes directrices en normes juridiques contraignantes à travers leur intégration dans des instruments juridiques de planification territoriale.

---

<sup>1872</sup> Sur ces outils juridiques, voir supra 496-501 et 471-474.

<sup>1873</sup> Legge 23 dicembre 2005, N°266, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2006), GU N°302 del 29 dicembre 2005, article 1, alinéas 583-593. Voir supra 618-624.

<sup>1874</sup> Plan territorial de coordination provinciale.

<sup>1875</sup> Plan régulateur général.

<sup>1876</sup> Entretien avec M. R. Montanari, service Planification de bassin et de la côte, Direction générale Environnement, défense des sols et de la côte, région Émilie-Romagne.

<sup>1877</sup> DOMMEN (C), CULLET (P) (Ed.), Droit international de l'environnement, Kluwer Law International, 1998, p.1.

-668- L'absence de cadre juridique national appréhendant de manière spécifique le milieu littoral a donc conduit l'Émilie-Romagne à s'investir de manière décisive en faveur des zones côtières. Cette précocité dans le traitement juridique du littoral a permis à la région de s'engager très rapidement dans la voie d'une véritable politique de GIZC dont elle constitue aujourd'hui un modèle reconnu. En dépit du caractère non contraignant des Lignes directrices adoptées, les exigences de gestion intégrée ont ainsi pu s'insérer au cœur des actes de planification, régionale, provinciale et communale. Ce n'est que plus récemment et à travers d'autres modalités juridiques que de telles démarches ont été entreprises en Sardaigne (B).

### **-B- La Sardaigne : un nouveau souffle dans la politique littorale insulaire.**

-669- Située à plus de deux cent kilomètres à l'ouest de la péninsule italienne, la Sardaigne constitue, avec une superficie de près de vingt-cinq mille kilomètres carrés, la seconde île de la Méditerranée<sup>1878</sup>, s'étendant sur mille huit cent cinquante kilomètres de linéaire côtier. Les récentes orientations de la politique environnementale sarde démontrent l'intérêt majeur porté à la préservation du milieu côtier. L'insularité n'impose pas l'élaboration d'un plan spécifiquement consacré à la zone côtière, l'espace littoral s'inscrivant, de fait, au cœur de tout acte de planification régionale. C'est donc d'abord à travers la planification paysagère que la Sardaigne organise une protection du territoire côtier (1), protection récemment complétée par la création d'un nouvel outil de préservation du littoral : le Conservatoire des côtes (2).

#### **-1- L'inscription de la problématique côtière au cœur des instruments juridiques de planification régionale.**

-670- Les récents développements de la planification paysagère sarde sont ponctués de multiples soubresauts. Ainsi, lorsque le tribunal administratif régional annule en 2003 six plans paysagers<sup>1879</sup>, cet arrêt fait suite à l'annulation quelques années plus tôt de sept autres plans couvrant une partie du territoire régional. Les recours formés par l'association de défense de l'environnement *Amici della Terra* mettent ainsi en exergue des dispositions en

---

<sup>1878</sup> La Sicile s'étend, quant à elle, sur près de 25.708 kilomètres carrés et 1.623 kilomètres de linéaire côtier.

<sup>1879</sup> TAR Sardegna, Sentenze N°s 1203, 1204, 1206, 1207, 1208, 6 ottobre 2003.

contradiction avec les normes nationales de protection paysagère auxquelles, selon une jurisprudence constante<sup>1880</sup>, le Plan paysager ne peut déroger<sup>1881</sup>.

-671- La loi régionale du 25 novembre 2004 prescrivant l'élaboration d'un Plan paysager régional (PPR) pour l'ensemble du territoire insulaire prévoit l'application de mesures transitoires dans l'attente de l'approbation du document<sup>1882</sup>. Son article 3 interdit ainsi toute forme d'urbanisation de la zone côtière jusqu'à deux mille mètres des lignes de base sur le territoire sarde *stricto sensu* et jusqu'à cinq cent mètres des lignes de base pour les îles mineures administrativement rattachées à la région. Certaines exceptions, spatiales<sup>1883</sup> et matérielles<sup>1884</sup>, sont évidemment apportées à ce principe d'inconstructibilité mais l'objectif fondamental reste celui de la préservation absolue des espaces côtiers dans l'attente de l'approbation du PPR. À juste titre, ces dispositions vaudront à la loi la dénomination de *Legge Salvacoste*.

-672- Adopté en septembre 2006<sup>1885</sup>, le PPR est élaboré en tenant compte de la réglementation nationale - plus particulièrement de l'évolution législative menant de la loi Galasso<sup>1886</sup> au Code des biens culturels et du paysage<sup>1887</sup> - mais également du contexte international. Ainsi, selon le Comité scientifique, la région s'est non seulement fondée sur la Convention européenne du paysage mais également sur le projet de protocole méditerranéen relatif à la GIZC<sup>1888</sup>. L'insularité place en effet la zone côtière au cœur des enjeux de territoire ; les responsables régionaux ont donc souhaité inscrire leur démarche dans le cadre plus large des réflexions menées autour de l'avenir des zones côtières méditerranéennes. Il s'agit là, nous le constaterons, d'un élément déterminant qui semble avoir inspiré de nombreuses dispositions du Plan. La référence au projet de protocole

---

<sup>1880</sup> Consiglio di Stato, VI, 14 gennaio 1993, N°29 ; Consiglio di Stato, 20 gennaio 1998, N°106.

<sup>1881</sup> Pour une analyse exhaustive de ces controverses : DELIPERI (S), « La vicenda dei piani territoriali della Sardegna », RGA, 1/2004, pp.83-93.

<sup>1882</sup> Legge Regionale 25 novembre 2004, N°8, Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale, Bolletino ufficiale della Regione Sardegna N°38 del 25 novembre 2004 : DELIPERI (S), « La Corte costituzionale salva le coste della Sardegna », RGA, 3-4/2006, pp.453-457.

<sup>1883</sup> Article 3.

<sup>1884</sup> Article 4.

<sup>1885</sup> Deliberazione N°36/7 del 5 settembre 2006, utilement complétée par : Regione autonoma della Sardegna, Assessorato degli enti locali, finanza ed urbanistica, Circolare esplicativa del Piano Paesaggistico Regionale, 23 novembre 2006.

<sup>1886</sup> Voir supra 486-488.

<sup>1887</sup> Voir supra 479.

<sup>1888</sup> Deliberazione N°222/3 del 24 maggio 2006, Piano paesaggistico regionale, Relazione Tecnica Generale, p.20.

méditerranéen et au cadre institutionnel qui le porte, le PAM, est ainsi étonnamment fréquente. Ceci démontre que les régions italiennes ont au fil du temps acquis de solides connaissances théoriques en matière de gestion intégrée de l'espace littoral. Ceci révèle également qu'en l'absence de dispositions pertinentes au niveau national, les régions doivent rechercher appuis théoriques et soutiens techniques au-delà des frontières, justifiant ainsi pleinement - mais était-ce encore nécessaire ? - les initiatives menées dans le cadre du système régional méditerranéen.

-673- De par son périmètre s'étendant à l'ensemble du territoire régional, le PPR sarde constitue le plus vaste plan paysager jamais élaboré en Italie. D'un point de vue juridique, le Plan assure la protection et la mise en valeur du paysage régional, établissant des normes contraignantes pour l'ensemble des actes de programmation et de planification régionale, provinciale et communale<sup>1889</sup>. D'un point de vue formel, le Plan se compose d'un rapport de présentation, de différentes cartographies et de normes d'application, cœur juridique du document. Nous concentrerons ici notre analyse sur les principales dispositions applicables à l'espace côtier, évitant ainsi une analyse exhaustive inappropriée<sup>1890</sup>.

-674- De nombreuses recherches pluridisciplinaires ont conduit à la délimitation spatiale de la zone côtière sarde dont l'étude s'avère particulièrement intéressante<sup>1891</sup>. Le rapport de présentation note d'ailleurs que cette délimitation cartographique a été réalisée en considération du futur protocole méditerranéen relatif à la GIZC et particulièrement de son article 5 relatif aux principes et objectifs généraux de la GIZC. On observe ainsi un tracé non uniforme, évoluant au gré des côtes et des reliefs, conformément à la perception mouvante de la zone côtière. L'espace littoral s'étendra relativement peu côté mer dans le cas des côtes basses, épousant assez largement le trait de côte lui-même, tandis qu'il s'en éloignera davantage le long des côtes rocheuses, particulièrement au niveau des caps. De la même manière, l'étendue terrestre de la zone côtière ainsi délimitée est variable, pénétrant parfois assez loin dans les terres lorsque la configuration géographique l'exige (présence de massifs forestiers, de lacs, de zones humides...). Si certains regrettent que le Plan n'ait pas choisi une délimitation uniforme de la zone côtière en considérant, comme la *Legge Salvacoste* le faisait, la limite des deux mille mètres, nous considérons à l'inverse pertinent

---

<sup>1889</sup> Regione Autonoma della Sardegna, Piano paesaggistico regionale, Norme di attuazione, article 1.

<sup>1890</sup> Pour une étude exhaustive des dispositions du Plan paysager régional, voir la présentation technique qui en est faite par la région : Regione Autonoma della Sardegna, Piano paesaggistico regionale, Relazioni, 164p.

<sup>1891</sup> Regione Autonoma della Sardegna, Piano paesaggistico regionale, Norme di attuazione, Allegato IV.

le choix d'un découpage du territoire fondé sur des considérations scientifiques et géographiques.

-675- Au-delà des mesures transitoires établies<sup>1892</sup>, le Plan détermine le régime juridique applicable à l'espace littoral, « ressource stratégique fondamentale » nécessitant « planification et gestion intégrée<sup>1893</sup> ». Des dispositions retenues par l'article 20 des normes techniques d'application du PPR, rares sont celles que l'on ne peut rattacher à un article du projet de protocole méditerranéen relatif à la GIZC présenté en 2005. L'article 20-1-a prévoit en premier lieu une interdiction de toute transformation des espaces considérés comme non constructibles avant l'entrée en vigueur du Plan<sup>1894</sup>. Sur la façade côtière délimitée et conformément à l'article 7d du projet de protocole méditerranéen<sup>1895</sup>, la « réalisation de nouvelles routes » est strictement interdite, hormis celles de première importance nationale et régionale. Sont également prohibées dans cet espace la construction d'ouvrages à caractère industriel et commercial<sup>1896</sup> de même que la création de campings<sup>1897</sup>.

-676- Les interventions autorisées sur la façade côtière sont limitativement énumérées par les articles 20-2 et 20-3. Là encore, les similitudes avec les dispositions du premier projet de protocole méditerranéen sont particulièrement frappantes. Ainsi, tout comme l'article 7c du projet exige la limitation du développement linéaire des agglomérations le long de la côte, le PPR sarde autorise les plans d'urbanisme communaux<sup>1898</sup> (PUC) à prévoir la réalisation de résidences et de structures d'accueil uniquement de manière contiguë aux centres urbains déjà constitués<sup>1899</sup>.

---

<sup>1892</sup> Ibidem, article 15.

<sup>1893</sup> Ibidem, article 19-1.

<sup>1894</sup> Seules des interventions mineures, de restauration principalement, sont autorisées sur le fondement de l'article 12.

<sup>1895</sup> Cet article dispose ainsi que les Parties « évitent la création de routes nouvelles le long de la côte ».

<sup>1896</sup> L'article 8-1 du projet de protocole prévoit quant à lui que « la localisation et le fonctionnement des activités agricoles et industrielles dans les zones côtières doivent garantir le niveau le plus élevé de protection de l'environnement afin de préserver les écosystèmes côtiers et les paysages et d'éviter la pollution de la mer, de l'air et des sols ».

<sup>1897</sup> Regione Autonoma della Sardegna, Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, article 20-1-b.

<sup>1898</sup> Alors que les « Plans régulateurs communaux » (PRG) constituent les documents d'urbanisme de droit commun à l'échelle communale, la Région Sardaigne a, en vertu de sa compétence législative exclusive en matière d'urbanisme, fait le choix de désigner ces instruments juridiques par le terme de « Plans d'urbanisme communaux » (PUC) par la Legge regionale 22 dicembre 1989, N°45, Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale, Bolletino ufficiale della Regione Sardegna N°48 del 22 dicembre 1989.

<sup>1899</sup> Regione Autonoma della Sardegna, Piano paesaggistico regionale, Norme tecniche di attuazione, article 20-2-1-a.



-677- Au niveau des infrastructures touristiques, le PPR se conforme aux dispositions de l'article 8-3a du projet de protocole, article selon lequel « le développement du tourisme côtier doit être durable et respectueux des ressources naturelles et des paysages, en encourageant notamment les démarches environnementales de qualité et le tourisme culturel, écologique et rural ». Ainsi, seules pourront être autorisées des interventions de requalification et d'agrandissement des établissements touristiques existants, de même que la réutilisation et la transformation à des fins touristiques d'édifices bâtis<sup>1900</sup>. Le PPR contient d'autres normes régissant le tourisme insulaire, révélant la volonté de favoriser la remise en état des établissements côtiers déjà construits<sup>1901</sup>, de localiser les nouveaux établissements dans des zones contiguës à ceux existants<sup>1902</sup> et de transférer les campings de bord de mer dans l'arrière-pays<sup>1903</sup>. L'ensemble de ces dispositions devra alors être mis en œuvre à travers les PUC, en considération des dispositions prévues par l'UE et le PAM en matière de GIZC<sup>1904</sup>.

-678- Outre ces règles générales applicables sur l'ensemble de la façade côtière, le PPR met en évidence vingt-sept environnements paysagers côtiers<sup>1905</sup>, délimités au regard de leur cohérence interne. La constitution de ces espaces s'apparente ainsi à une mise en œuvre de la notion de « zone homogène », largement reconnue par les théoriciens de la GIZC. Le Plan relève d'ailleurs que la protection de ces environnements paysagers devra se fonder sur la Recommandation de l'UE de 2002 ainsi que sur les dispositions pertinentes du PAM<sup>1906</sup> : une gestion intégrée de l'espace littoral devra donc être mise en œuvre à l'échelle de ces espaces. Pour ce faire, le Plan impose le respect de certains principes particulièrement protecteurs : principe d'inconstructibilité totale sur les terrains situés dans une façade côtière de trois cent mètres et au-delà, autorisation des seules interventions mineures, sans modification de l'état général des lieux<sup>1907</sup>. Chacun de ces environnements fait par ailleurs l'objet d'une attention particulière par l'énumération de différentes orientations et lignes stratégiques devant présider à sa gestion<sup>1908</sup>. Chaque environnement

---

<sup>1900</sup> Ibidem, article 20-2-2.

<sup>1901</sup> Ibidem, article 89-a.

<sup>1902</sup> Ibidem, article 89-b.

<sup>1903</sup> Ibidem, article 90-1-b-4.

<sup>1904</sup> Ibidem, article 20-2-3.

<sup>1905</sup> Ibidem, article 14-1. Voir la carte proposée Annexe VI, Section III.

<sup>1906</sup> Ibidem, article 14-2.

<sup>1907</sup> Ibidem, articles 12-13.

<sup>1908</sup> Ibidem, article 13. Pour être tout à fait précis, notons que l'« environnement paysager » lui-même compte en son sein plusieurs « composantes paysagères » auxquelles sont attribués des « objectifs de qualité paysagère », menant ensuite aux orientations et lignes stratégiques.

paysager est ainsi l'objet de dispositions spécifiques visant, selon le cas, à conserver la valeur naturelle des zones humides côtières<sup>1909</sup>, rééquilibrer les rapports entre activités traditionnelles et activités touristiques<sup>1910</sup>, protéger des massifs forestiers<sup>1911</sup>, freiner l'expansion de l'urbanisation résidentielle et touristique<sup>1912</sup>, assurer la préservation du paysage agricole en zone rétro-littorale<sup>1913</sup>.

-679- Le PPR fait donc incontestablement de la zone côtière sarde, dans sa partie terrestre tout au moins, un environnement préservé, établissant des règles d'urbanisme restrictives et s'attachant au traitement des spécificités locales par l'utilisation du concept d'« environnement paysager côtier ». Les instruments de planification sectorielle, provinciaux et locaux, devront dès lors être révisés au regard de ses dispositions<sup>1914</sup>. Le recours aux méthodologies de gestion intégrée de l'espace littoral est en outre particulièrement marqué. Surtout, la référence régulière à un instrument juridique en cours d'élaboration - le futur protocole méditerranéen relatif à la GIZC - démontre que la région Sardaigne entend inscrire ses interventions dans une dynamique plus large de préservation des zones côtières méditerranéennes. C'est là un élément tout à fait singulier de la démarche, sans doute inspirée par une volonté de dépasser l'isolement géographique naturel pour se rattacher ainsi à la communauté méditerranéenne tout entière. Ceci témoigne également de la solide compétence des responsables régionaux et des experts associés à l'élaboration du document. Lors du forum « Gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée : Vers un protocole régional », organisé à Cagliari en mai 2004, M. Palomba, responsable du département Protection de l'environnement de la région Sardaigne, avait d'ailleurs témoigné de l'intérêt porté par la région pour cette problématique. Sur les rives de la Méditerranée française, combien pourrait se prévaloir de connaître, même dans son principe, le projet de protocole ?

---

<sup>1909</sup> Golfo di Cagliari.

<sup>1910</sup> Carbonai et Isole Sulcitane.

<sup>1911</sup> Monti Ferru.

<sup>1912</sup> Golfo orientale di Cagliari.

<sup>1913</sup> Salto di Quirra.

<sup>1914</sup> Regione Autonoma della Sardegna, Piano paesaggistico regionale, Norme tecniche di attuazione, article 4. La mise en cohérence des plans d'urbanisme communaux avec le PPR est en cours : « Adeguamenti PUC : siglata intesa con Regione », Sardegna Oggi, 28 dicembre 2006.

-680- Il nous faut toutefois regretter la suppression d'une disposition importante prévue par le premier projet de PPR<sup>1915</sup>, faisant alors reposer la mise en œuvre du plan, non sur les seuls plans d'urbanisme communaux, mais également sur des « Plans d'actions paysagers » élaborés par la région, la province et les communes intéressées. Il nous semblait ainsi particulièrement pertinent que la gestion d'un espace particulier puisse faire l'objet d'une action concertée de l'ensemble des collectivités intéressées ; une telle démarche permettait ainsi de s'inscrire pleinement dans les exigences de la GIZC. Le principe général sous-tendant ces plans semblait d'ailleurs provenir directement des dispositions prévues par le premier projet de protocole méditerranéen relatif à la GIZC dont l'article 16 dispose :

« 1. Chaque État Partie élabore une stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières ainsi que des plans et programmes côtiers de mise en œuvre dans le respect des objectifs et principes de gestion intégrée du présent Protocole.

2. La stratégie nationale, à partir de l'analyse de la situation existante, fixe des objectifs et détermine des priorités en les justifiant, identifie les acteurs et les processus sociaux, énumère les mesures à prendre et les moyens juridiques et financiers disponibles et arrête un calendrier.

3. Les plans et programmes côtiers, qui peuvent être spécifiques ou intégrés dans d'autres plans et programmes, précisent les orientations de la stratégie nationale en déterminant les capacités de charge et les conditions d'affectation et d'utilisation des parties maritimes et terrestres des zones côtières ».

Le système pyramidal ainsi proposé - constitué d'une stratégie nationale et de plans et programmes côtiers la mettant en œuvre - était alors reproduit à l'échelle régionale. Le Plan d'action paysager s'imposait ainsi comme un instrument d'application du PPR et de mise en œuvre de la GIZC dont l'élaboration concertée constituait un atout indéniable. Ajoutons qu'il nous apparaît également regrettable qu'en supprimant ces Plans, les autorités régionales n'aient pas prévu de mécanismes de substitution dans le cas où

---

<sup>1915</sup> Deliberazione N°22/3 du 24 maggio 2006.

provinces et communes ne se conformeraient pas aux prévisions du PPR<sup>1916</sup>. C'est là un élément qu'il conviendra de corriger dans le cadre de la future loi régionale d'urbanisme, actuellement en cours d'élaboration.

-681- Malgré ces quelques réserves, l'adoption du plan paysager couvrant l'espace littoral insulaire constitue une avancée significative au regard de la protection du territoire côtier. Le document apporte une sécurité juridique à un milieu jusque-là régi par des normes transitoires. Parallèlement à cette politique de planification paysagère, la région Sardaigne s'est par ailleurs engagée dans un renforcement de son dispositif institutionnel consacré au milieu littoral par la création d'un nouvel outil juridique, le Conservatoire des côtes (2).

## **-2- L'institution du Conservatoire des côtes, nouvel outil de protection du milieu littoral.**

-682- L'institution d'une agence pour la protection des côtes, inspirée du Conservatoire du littoral français, constituait un élément du programme électoral ayant conduit M. Soru à la présidence de la région lors des élections de 2004<sup>1917</sup>. Tout en renvoyant à une loi régionale le soin de préciser les modalités d'exercice de ses activités, une délibération de mars 2005 institue le Conservatoire des côtes de Sardaigne, nouvel instrument d'aménagement et de gestion du territoire visant le développement durable de l'espace littoral insulaire<sup>1918</sup>. Le projet vise à confier au Conservatoire une fonction d'acquisition et de gestion de biens immobiliers afin de mener sur ces espaces une politique active de conservation ; la gestion des biens pourra être confiée à des entités locales ou des associations de défense de l'environnement en vue de leur ouverture au public. Plus largement, le Conservatoire se voit confier une triple mission : une mission juridico-administrative axée sur l'acquisition et la gestion des biens, une mission d'information et d'éducation environnementale, une mission de contrôle des acteurs extérieurs assurant la gestion des biens. Pour ce faire, un Comité stratégique<sup>1919</sup>, présidé par le Président de

---

<sup>1916</sup> Notons également que le projet de PPR imposait que les politiques d'aménagement tiennent compte de la capacité de charge du littoral, notion directement inspirée de l'article 5-1a du projet de protocole méditerranéen mais ayant disparu de la version définitive.

<sup>1917</sup> Sardegna Insieme, Un programma per cambiare la Sardegna insieme, Maggio 2004, p.23.

<sup>1918</sup> Deliberazione N°9/2 del 9 marzo 2005. Pour un premier commentaire, voir notamment DELIPERI (S), « La conservatoria delle coste della Sardegna », RGA, 5/2005, pp.927-930.

<sup>1919</sup> Comitato di indirizzo.

région, et un Comité scientifique<sup>1920</sup> sont institués. Est également établi auprès de la Direction générale de la présidence le « Service du Conservatoire des côtes de Sardaigne<sup>1921</sup> ».

-683- Dans l'attente d'une loi régionale précisant les modalités de fonctionnement du Conservatoire, une délibération de juin 2005 confie à ce service administratif nouvellement constitué un premier programme de travail axé sur la préparation d'un diagnostic général de l'environnement littoral sarde<sup>1922</sup>. Le service est ainsi chargé de créer une base de données répertoriant l'ensemble du patrimoine immobilier de la région et des communes littorales situé dans une façade côtière de deux kilomètres de profondeur. Rappelant la nécessité d'adopter rapidement une loi régionale précisant le statut et les moyens d'action du Conservatoire, la délibération relève l'existence de travaux importants au sein du PAM en matière de GIZC<sup>1923</sup>. Plus précisément, il est instamment demandé que la future loi s'inspire des études menées sur la protection des zones côtières méditerranéennes et sur celles relatives au futur protocole. Il est une nouvelle fois surprenant de constater à quel point la région Sardaigne s'inspire des activités du PAM pour inscrire ses interventions dans un cadre plus général de protection régional du milieu marin méditerranéen.

-684- La loi régionale attendue n'a, à ce jour, toujours pas été adoptée. Une loi de mai 2006 dispose que la région promeut la mise en valeur des côtes de l'île par des études et recherches destinées à sa protection active. Pour ce faire est autorisée pour l'année 2006 la dépense de cinq cent mille euros<sup>1924</sup>. Cette disposition ne fait aucune référence au Conservatoire des côtes. Seul le titre de l'article précise qu'elle s'y rattache. Toutefois, cette somme allouée restera au seul Service du Conservatoire des côtes, le Conservatoire lui-même n'ayant à l'heure actuelle aucune existence juridique propre. Depuis les élections régionales, il semble en effet que les soutiens pour une telle instance se fassent de plus en plus discrets et ce, même au sein de la majorité actuelle<sup>1925</sup>. Le Président de région a

---

<sup>1920</sup> Comitato scientifico.

<sup>1921</sup> Servizio della Conservatoria delle Coste della Sardegna.

<sup>1922</sup> Deliberazione N°36/1 del 26 luglio 2005.

<sup>1923</sup> La délibération régionale intervient d'ailleurs au lendemain d'une réunion sur le protocole méditerranéen relatif à la GIZC organisée précisément en Sardaigne : UNEP/MAP/PAP, Consultative workshop on draft protocol on Integrated management of mediterranean coastal zones, Report, Torregrande - Oristano (Italy), June 24-25 2005, PAP/ICAM-PROT/MR.3, 52p.

<sup>1924</sup> Legge regionale 11 maggio 2006, N°4, Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazioni della spesa, politiche sociali e di sviluppo, Bollettino ufficiale della Regione Sardegna N°15 del 13 maggio 2006, article 11.

<sup>1925</sup> MANNIRONI (P), « I nemici della Conservatoria delle coste », La Nuova Sardegna, 26 aprile 2006.

pourtant rappelé qu'un projet de loi devrait être rapidement présenté, affirmant même que l'ensemble des terrains déclarés inconstructibles par le PPR serait acquis par le Conservatoire<sup>1926</sup>. Il s'agit là d'une déclaration qu'il convient d'accueillir avec prudence dès lors qu'on ne connaît ni l'étendue des pouvoirs dont disposera une telle instance, ni même les fonds qui lui seront alloués. Il se murmure pourtant que le Conservatoire pourrait bénéficier d'une partie des taxes régionales sur les maisons secondaires et les escales de yachts instituées en mai 2006<sup>1927</sup>. Une intervention normative régionale reste néanmoins impérieuse. Il s'agit en premier lieu de déterminer la structure juridique du Conservatoire. Ses compétences doivent également être précisées, d'autant qu'au-delà de ses actions foncières, des missions scientifiques pourraient lui être attribuées. Il convient par ailleurs de délimiter avec précision le champ géographique de ses interventions. À ce titre, la région pourrait utiliser la référence à une façade côtière de deux kilomètres comme dans la *Legge Salvacoste* ou s'appuyer sur la délimitation de l'espace littoral tel qu'elle est effectuée par le PPR. Elle pourrait également étendre l'intervention du Conservatoire à l'ensemble du territoire insulaire. Enfin, des clarifications devront être apportées quant aux procédés d'acquisitions et de gestion des biens. À cet égard, il semble que les responsables régionaux souhaitent s'inspirer de la démarche française en rendant obligatoire une large concertation des acteurs publics et particulièrement des communes concernées.

-685- L'institution du Conservatoire des côtes de la Sardaigne constitue donc une initiative inédite en Italie, État dans lequel, contrairement à la France, il n'existe aucun organisme spécialisé dans la préservation du milieu littoral par la conduite d'une politique foncière. Il reste toutefois à en organiser le fonctionnement, ce qu'une prochaine loi régionale devrait permettre. Il conviendra également d'attribuer au Conservatoire les moyens - juridiques et financiers - de ses ambitions. À cet égard, le Conservatoire du littoral français pourrait constituer un modèle intéressant. Enfin, en cas de réussite d'une telle entreprise, il nous faut espérer que le dispositif mis en place puisse inspirer d'autres régions littorales.

---

<sup>1926</sup> DITEL (A), « Proposta choc : alla Conservatoria i terreni inedificabili », *La nuova Sardegna*, 13 settembre 2006 ; MELIS (V), « Soru inventa il demanio sardo delle coste », *Il Sole 24 Ore*, 14 settembre 2006 ; MELONI (G), « La Regione comprerà tutte le coste », *L'Unione sarde*, 13 settembre 2006.

<sup>1927</sup> Legge regionale 11 maggio 2006, N°4, Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazioni della spesa, politiche sociali e di sviluppo, *Bollettino ufficiale della Regione Sardegna* N°15 del 13 maggio 2006.

-686- Ainsi, depuis quelques mois, le cadre juridique et institutionnel de la région Sardaigne évolue de manière tout à fait positive. Le Plan paysager régional, finalement adopté, inscrit la zone côtière au cœur des actions de préservation et de mise en valeur. Une fois opérationnel, le Conservatoire des côtes devrait également jouer un rôle décisif dans la protection du milieu littoral insulaire. Enfin, la région a récemment institué son Agence régionale pour la protection de l'environnement<sup>1928</sup>, plus de douze années après la loi nationale l'y contraignant<sup>1929</sup>, de même que son Autorité de bassin de district, conformément à la directive communautaire 2000/60<sup>1930</sup>. C'est donc dans des réformes substantielles que la Sardaigne se lance aujourd'hui, étoffant considérablement le cadre juridique et institutionnel relatif au milieu littoral.

-687- D'une manière générale, on observe en Italie un dynamisme régional émergent en faveur du territoire côtier, aujourd'hui illustré par les politiques menées en Émilie-Romagne, Ligurie ou Sardaigne. L'autonomie normative dont dispose la région permet de compenser les carences de la législation étatique et fait ainsi émerger de véritables politiques de GIZC à échelle régionale. Il reste alors aux entités locales, provinciales et communales, à mettre en œuvre ces dispositions. En France à l'inverse, le dynamisme régional n'est pas contraint par l'inertie étatique mais largement promu par l'échelon central lui-même. Si la région dispose de capacités d'orientation en matière d'aménagement et de gestion du territoire côtier, elle reste limitée d'un point de vue normatif et à cet égard, dépendante des initiatives étatiques. L'on observe ainsi en France comme en Italie un même mouvement plaçant la région au cœur du processus de GIZC, mouvement dont les sources sont toutefois opposées. De plus, il demeure une différence fondamentale entre ces deux États : si la région constitue en Italie l'échelon de gouvernance majeur de la politique décentralisée de protection de zones côtières, elle est en France un niveau privilégié mais non exclusif (Section II).

---

<sup>1928</sup> Legge regionale 18 maggio 2006, N°6, Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna (ARPAS), Bollettino ufficiale della Regione Sardegna N°16 del 23 maggio 2006.

<sup>1929</sup> Legge 21 gennaio 1994, N°61, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, N°496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, GU N°21 del 27 gennaio 1994.

<sup>1930</sup> Legge regionale del 6 dicembre 2006, N°19, Bollettino ufficiale della Regione Sardegna N°41 del 14 dicembre 2006. La Sardaigne est ainsi la première région à se doter d'une telle instance, prévue par le Decreto legislativo 3 aprile 2006, N°152, Norme in materia ambientale, GU N°88 del 14 aprile 2006, article 63. Sur la politique de l'eau en Italie, voir infra 640.

## **- Section II - France : le concours décisif des institutions locales dans l'animation de la gestion intégrée des zones côtières.**

-688- D'un point de vue constitutionnel, la France se distingue de l'Italie par son exclusion du modèle régionaliste : les transferts de compétences effectués au profit des collectivités décentralisées ne visent pas uniquement l'échelon régional. L'autonomie normative régionale n'est en outre pas plus avancée que celle des autres collectivités territoriales. Au regard du système italien, l'organisation institutionnelle française paraît donc hautement complexe : on compte ainsi près de « trente types différents d'institutions et de périmètres territoriaux (...) entre le niveau national et le niveau local<sup>1931</sup> » lorsqu'en Italie, la région constitue l'échelon infra-étatique sinon exclusif, du moins fondamental. Si en Italie le niveau local reste le plus souvent cantonné à un rôle d'application des dispositions adoptées par la région, la situation française est tout autre, l'initiative de la GIZC pouvant provenir directement des institutions locales. Le cadre institutionnel français se caractérise donc par une diversité des échelons locaux de gouvernance potentiellement concernés par la préservation du milieu littoral (§1), diversité largement encouragée par les orientations récentes de la politique nationale en faveur des zones côtières (§2).

### **-§1- Une diversité originelle des échelons locaux concernés par la préservation du territoire littoral.**

-689- L'étendue du paysage administratif français (A) offre des potentialités importantes pour la protection des zones côtières (B).

#### **-A- Une diversité née de l'étendue du paysage administratif français.**

-690- Le « mille-feuilles » administratif français naît de la juxtaposition d'un cadre institutionnel classique, les collectivités territoriales (1), et d'un cadre émergent, composé de structures de coopération intercommunale (2).

---

<sup>1931</sup> THOENIG (J-C), « Quelle légitimité pour les nouvelles structures territoriales ? » in NEMERY (J-C) (Sous la direction de), Quelle administration territoriale pour le XXI<sup>e</sup> siècle en France dans l'Union européenne ?, L'Harmattan, 2001, p.85.



## **-1- Le cadre classique : les collectivités territoriales « communes et départements ».**

-691- La région constitue la collectivité territoriale la plus récemment instituée<sup>1932</sup>. Sa reconnaissance constitutionnelle provient d'ailleurs de la réforme de 2003<sup>1933</sup>. La commune et le département sont donc longtemps restés les seuls échelons de gouvernance infra-étatiques. Ils ont à ce titre évolué au fil des ans, acquérant certaines compétences spécifiques que l'émergence de la région n'a pu contester.

-692- Héritière des quarante-quatre mille paroisses instituées sous l'Ancien régime, la commune constitue la plus ancienne des circonscriptions administratives françaises. Modelée par de nombreuses évolutions normatives, elle dispose depuis 1982 de la maîtrise des sols à travers l'élaboration de PLU et la délivrance des permis de construire. Elle est également compétente en matière de création, aménagement et exploitation des ports de plaisance. Il lui revient en outre de conduire certaines actions en matière d'éducation, de culture, d'enseignement<sup>1934</sup>... Créé sous la Révolution, le département constitue d'abord une circonscription support pour l'exercice de l'administration étatique. Aujourd'hui, tout en restant le cadre de l'administration déconcentrée de l'État, il est également le support territorial d'une collectivité décentralisée<sup>1935</sup>. Le département exerce aujourd'hui « une mission de solidarité et de péréquation<sup>1936</sup> » : ses compétences portent ainsi sur l'action sociale<sup>1937</sup>, le logement, la solidarité mais également sur les infrastructures et le patrimoine<sup>1938</sup>. Ces deux échelons décisionnels n'ont pas été négligés par la nouvelle vague décentralisatrice amorcée en 2003 mais ont à l'inverse acquis de nouvelles compétences dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales<sup>1939</sup>.

---

<sup>1932</sup> Loi N°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars 1982, complétée par la Loi N°86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux, JO du 8 janvier 1986.

<sup>1933</sup> Loi constitutionnelle N°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JO N°75 du 29 mars 2003 p.5568.

<sup>1934</sup> CGCT, Deuxième partie.

<sup>1935</sup> ALBERTINI (P), « Département », Jurisclasseur Administratif, Volume II, Fascicule 121.

<sup>1936</sup> FONROGET (S), « L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences ? » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, p.24.

<sup>1937</sup> En ce domaine, l'article 49 de loi N°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (JO N°190 du 17 août 2004 p.14545) confère au département un rôle de chef de file.

<sup>1938</sup> CGCT, Troisième partie.

<sup>1939</sup> Loi N°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO N°190 du 17 août 2004 p.14545.

-693- Dès 1968, le Général de Gaulle notait que « l'effort multiséculaire de centralisation ne s'(imposait) plus désormais<sup>1940</sup> ». Il reste que - comme l'observait en 2004 le Ministre chargé de l'aménagement du territoire, M. Jean-Paul Delevoye - les mouvements successifs de décentralisation ont pris garde que « le centralisme de l'État ne soit pas remplacé par un centralisme régional ou départemental<sup>1941</sup> ». Les collectivités territoriales françaises disposent ainsi de compétences spécifiques attribuées par l'État mais ne s'opèrent entre elles aucune hiérarchie : c'est ce que prévoit expressément l'article 72 alinéa 5 de la Constitution. Au-delà des modifications constitutionnelles apportées ces dernières années, c'est le développement de l'intercommunalité qui retient l'attention des observateurs de la vie publique<sup>1942</sup> (2).

## **-2- Le cadre émergent : les structures de coopération intercommunale.**

-694- La création de cadres de coopération intercommunale n'est pas un phénomène récent<sup>1943</sup>. Le grand nombre de communes françaises - trente-six mille sept cent soixante-dix-neuf au recensement de 2000<sup>1944</sup> soit presque autant que dans tous les États de l'ancienne Europe des quinze - a en effet très rapidement rendu nécessaire ce type de

<sup>1940</sup> Discours prononcé à Lyon le 24 mars 1968.

<sup>1941</sup> FRANÇOIS-PONCET (J), Rapport d'information N°252 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les Actes du colloque « La décentralisation : un nouvel élan pour l'aménagement du territoire », organisé conjointement avec la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale, le 4 décembre 2003, Sénat, 8 avril 2004, 71p.

<sup>1942</sup> Sur ce thème, voir notamment : BERNARD-GELABERT (M-C), L'intercommunalité, LGDJ, Politiques locales, 3<sup>e</sup> Édition, 2001, 114 p ; BOEUF (J-L), « L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, pp.35-43 ; BOURJOL (M), La coopération intercommunale : les deux logiques, LGDJ, 1996, 122p ; Cour des comptes, L'intercommunalité en France, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, novembre 2005, 370p ; FONROGET (S), « L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences ? » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, pp.22-26 ; IMBERT (L), « Coopération intercommunale. Règles communes », Jurisclasseur Administratif, Volume II, Fascicule 129-20 ; IMBERT (L), « Coopération intercommunale. Structures de coopération », Jurisclasseur Administratif, Volume II, Fascicule 129-30 ; MADORE (F), LE SAOUT (R), Les effets de l'intercommunalité, PUR, 2004, 224p ; MARCOU (G), « Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ? » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, pp.8-14 ; MARCOU (G), « Le nouveau schéma de l'intercommunalité » in NEMERY (J-C) (Sous la direction de), Quelle administration territoriale pour le XXI<sup>e</sup> siècle en France dans l'Union européenne ?, L'Harmattan, 2001, pp.25-60 ; PONTIER (J-M), « Les réformes de l'intercommunalité dans la loi " libertés et responsabilités locales " », Rev. Adm., 2004, pp.623-635 ; RODRIGUEZ-GARCIA (S), Complexité territoriale et aménagement de l'intercommunalité française au sein de l'Union européenne, L'Harmattan, 2002, 274p.

<sup>1943</sup> Le premier texte normatif en la matière est la Loi du 22 mars 1890 relative aux syndicats de communes.

<sup>1944</sup> DELCAMP (A), TULARD (M-J), « France : une décentralisation à la recherche d'un second souffle » in DELCAMP (A), LOUGHLIN (J), La décentralisation dans les États de l'Union européenne, Notes et études documentaires, La Documentation française, novembre 2002, p.156.

rapprochement, facilitant la gestion de certains services particuliers et la conduite de projets d'aménagement et de développement de l'espace. Toutefois, ce sont deux lois adoptées dans le courant des années 1990 qui déclenchèrent ce que certains auteurs appellent la « révolution de l'intercommunalité<sup>1945</sup> ».

-695- Après l'échec de la loi Marcellin visant un regroupement autoritaire des communes<sup>1946</sup>, la loi du 6 février 1992 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale<sup>1947</sup> modifie « la nature de l'intercommunalité par ses dispositifs novateurs et sa logique d'aménagement du territoire<sup>1948</sup> » en créant communautés de communes et communautés de villes. Surtout, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale<sup>1949</sup> relance de manière décisive le processus en simplifiant les règles applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, enfin, simplifie les règles de fonctionnement des établissements intercommunaux et renforce leurs possibilités de transformation et de fusion<sup>1950</sup>. Aujourd'hui, la coopération intercommunale s'exerce à travers des groupements de différentes natures : communautés de communes<sup>1951</sup>, communautés urbaines<sup>1952</sup>, communautés d'agglomérations<sup>1953</sup>, syndicats de communes<sup>1954</sup>, syndicats mixtes<sup>1955</sup>. Des

---

<sup>1945</sup> BOEUF (J-L), « L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, pp.35-43 ; MARCOU (G), « Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ? » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, pp.8-14. Voir également le dossier consacré à l'intercommunalité sur le site Internet [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

<sup>1946</sup> Loi N°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JO du 18 juillet 1971. La Grèce réussira quant à elle à créer 133 communes en remplacement des 5.500 préexistantes : STEPHANIDES (G), « La réforme des collectivités locales en Grèce Capodistria » in NEMERY (J-C) (Sous la direction de), Quelle administration territoriale pour le XXI<sup>e</sup> siècle en France dans l'Union européenne ?, L'Harmattan, 2001, pp.199-204.

<sup>1947</sup> Loi N°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO N°190 du 17 août 2004 p.14545, Titre IX.

<sup>1948</sup> BOEUF (J-L), « L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, p.35.

<sup>1949</sup> Loi N°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JO N°160 du 13 juillet 1999 p.10361, dite Loi Chevènement.

<sup>1950</sup> Loi N°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO N°190 du 17 août 2004 p.14545. En ce sens, voir notamment PONTIER (J-M), « Les réformes de l'intercommunalité dans la loi " libertés et responsabilités locales " », Rev. Adm., 2004, pp.623-635.

<sup>1951</sup> Article L 5214-1 du CGCT.

<sup>1952</sup> Article L 5215-1 du CGCT.

<sup>1953</sup> Article L 5216-1 du CGCT.

<sup>1954</sup> Article L 5212-1 du CGCT.

<sup>1955</sup> Article L 5721-1 du CGCT.

EPCI sont ainsi créés par arrêté préfectoral<sup>1956</sup> et gouvernés par un principe de spécialité - les EPCI exercent uniquement les compétences attribuées par les communes qui en sont membres - et d'exclusivité, impliquant qu'une fois transférées à l'établissement public, ces compétences ne peuvent plus être exercées par les communes. On distingue traditionnellement les EPCI à fiscalité propre - communautés de communes, communautés d'agglomérations et communautés urbaines - percevant des ressources financières indépendantes des contributions communales et les syndicats intercommunaux, EPCI poursuivant un<sup>1957</sup> ou plusieurs<sup>1958</sup> objectifs spécifiques : on parle également d'intercommunalité de projets et d'intercommunalité de services<sup>1959</sup>. Les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes constituent la forme la plus souple de coopération intercommunale : ils ne disposent en effet d'aucune compétence obligatoire, contrairement aux EPCI à fiscalité propre qui détiennent à la fois des compétences obligatoires et des compétences optionnelles<sup>1960</sup>. Collecte des ordures ménagères, gestion de l'eau, création et entretien d'équipements culturels et sportifs, aménagement et urbanisme, transport urbain... Les compétences exercées par les groupements intercommunaux sont variées. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'intercommunalité à fiscalité propre concernait deux mille cinq cent quatre-vingt-trois EPCI<sup>1961</sup>, couvrant 90% des communes et 90% de la population française<sup>1962</sup>.

-696- Malgré certaines difficultés récemment relevées par la Cour des comptes<sup>1963</sup>, l'importance politique et financière de ces structures est aujourd'hui considérable. Depuis 2002, le poids financier des instances intercommunales dépasse celui des régions<sup>1964</sup>. Près de cinquante millions d'habitants sont en outre concernés par le phénomène qui n'est pas

---

<sup>1956</sup> Article L 5211-5 du CGCT.

<sup>1957</sup> Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), institué par la Loi du 22 mars 1890 relative aux syndicats de communes.

<sup>1958</sup> Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), créé par l'Ordonnance N°59-29 du 5 janvier 1959 relative aux syndicats de communes.

<sup>1959</sup> CHAPUS (R), Droit administratif général, Tome I, Montchrestien, 15<sup>e</sup> Édition, 2001, p.343.

<sup>1960</sup> Pour une présentation exhaustive des compétences obligatoires et optionnelles de chaque EPCI, voir particulièrement IMBERT (L), « Coopération intercommunale. Structures de coopération », Jurisclasseur Administratif, Volume II, Fascicule 129-30.

<sup>1961</sup> 14 communautés urbaines, 169 communautés d'agglomération et 2.400 communautés de communes.

<sup>1962</sup> PIRON (M), Rapport d'information N°2881 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de République sur l'équilibre territorial des pouvoirs, Assemblée nationale, 22 février 2006, p.31.

<sup>1963</sup> Cour des comptes, L'intercommunalité en France, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, novembre 2005, 370p.

<sup>1964</sup> BOEUF (J-L), « L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, p.37.

sans poser question au regard de la légitimité de ses dirigeants, non élus par le citoyen<sup>1965</sup>. Si la reconnaissance constitutionnelle a été refusée aux EPCI à fiscalité propre<sup>1966</sup>, leur poids s'est considérablement accru dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 2003 puisque, au même titre que les collectivités territoriales, ces établissements peuvent bénéficier des dispositions relatives à l'expérimentation et constituer le « chef de file » pour l'exercice de compétences nécessitant le concours de plusieurs collectivités territoriales<sup>1967</sup>.

-697- Au-delà de ces structures traditionnelles de coopération, une intercommunalité nouvelle a été mise en place en 1995 dans le cadre des « pays<sup>1968</sup> », territoires présentant « une cohérence géographique, culturelle, dynamique, économique ou sociale<sup>1969</sup> » et exprimant « la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que (...) les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural<sup>1970</sup> ». Le projet de développement du pays est matérialisé par l'élaboration d'une charte et par l'institution d'un conseil de développement, instance associant des représentants des secteurs économiques, sociaux, culturels, associatifs<sup>1971</sup>. Comme l'observe un récent rapport de l'OCDE, « les pays ne constituent pas un niveau institutionnel supplémentaire porteur de lourdeur mais sont, au contraire, quand la coopération et le dynamisme local fonctionnent bien, de véritables moyens de résoudre la complexité du système en permettant l'action locale<sup>1972</sup> ». Aujourd'hui, il existe plus de trois cent cinquante pays reconnus ou en cours de formation,

---

<sup>1965</sup> MAUROY (P), « Ajuster la décentralisation à l'évolution du temps », La Documentation française, 2001, 64p ; PONTIER (J-M), « Les lois organiques de l'été 2003 », Rev. Adm., 2003, p.625.

<sup>1966</sup> Refus « au motif qu'ils restent régis par le principe de spécialité et sont administrés par des représentants désignés par leurs communes membres alors que les collectivités territoriales disposent d'une compétence générale et sont administrées par des conseils élus au suffrage universel direct » : FONROGET (S), « L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences ? » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, p.23.

<sup>1967</sup> Article 72, alinéas 4 et 5.

<sup>1968</sup> Loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 5 février 1995, complétée par la Loi N°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, JO du 29 juin 1999 ; Loi N°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO du 14 décembre 2000.

<sup>1969</sup> Loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 5 février 1995, article 22.

<sup>1970</sup> Ibidem, article 23.

<sup>1971</sup> Ibidem, article 22-III tel que modifié par la Loi N°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JO N°90 du 15 avril 2006, article 25 V.

<sup>1972</sup> Examens territoriaux de l'OCDE, France, Évaluations et recommandations, OCDE, 2006. Pour un même constat, voir également Actes des états généraux des pays, Caen, 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2005, Association pour la fondation des pays, p.15.

ce qui concerne 44 % de la population française<sup>1973</sup>. Nouvelle « unité de référence territoriale sans structure imposée et sur volontariat<sup>1974</sup> », le pays constitue un socle d'animation et de coordination de projets ainsi qu'un support possible de contractualisation avec l'État, la région et le département<sup>1975</sup>.

-698- Les collectivités territoriales françaises souffrent donc aujourd'hui de la concurrence des structures intercommunales dont l'importance politique, financière et stratégique n'a cessé de s'alourdir ces dernières années<sup>1976</sup>. La recomposition du cadre territorial français fait naître une stratification des structures<sup>1977</sup>, rendant le système souvent opaque pour la plupart des administrés<sup>1978</sup>. Ceci démontre, s'il en était encore besoin, que la région française ne constitue pas l'unique échelon décentralisé mais qu'à l'inverse, la diversité des pôles de gouvernance caractérise le mille-feuilles administratif français : État, régions, départements, communes, « auxquels il faut ajouter le niveau supranational (les instances européennes), des niveaux interdépartementaux et surtout intercommunaux (plus de 17000 groupements de différents types). Il faut donc compter 7 niveaux verticaux et plus de 50 000 acteurs institutionnels partageant la décision publique<sup>1979</sup> ». Si beaucoup critiquent cet « enchevêtrement (...) indescriptible des structures territoriales françaises<sup>1980</sup> », l'on doit

---

<sup>1973</sup> FOUCHÉ (A), Rapport d'information N°430 fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'avenir des pays, Sénat, 28 juin 2006, p.5.

<sup>1974</sup> LEURQUIN (B), « Le pays : un espace pertinent pour l'aménagement et le développement du territoire » in LOINGER (G), NEMERY (J-C), Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus et acteurs, L'Harmattan, 1998, pp.191-210.

<sup>1975</sup> Aux termes de l'article 22 VIII de la LOADT, « pour mettre en oeuvre la charte de développement du pays qu'ils ont approuvée, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, le cas échéant, les personnes publiques ou privées qu'ils ont constituées pour mener ensemble des actions en faveur du développement local peuvent conclure avec l'État, les régions et les départements concernés un contrat. Par ce contrat, l'État et les collectivités locales concernées s'engagent à coordonner leurs actions et à faire converger leurs moyens en vue de la réalisation de la charte de développement du pays (...) ». Sur le fond, « le contrat peut être assis sur un programme pluriannuel d'actions, d'un degré de précision assez important (...). A contrario, le contrat peut être conçu comme un cadre général de mise en oeuvre du projet, identifiant de grands axes d'intervention déclinés en mesures (souvent proches de la déclaration d'intention), et indiquant des catégories plus ou moins précises d'actions éligibles » : Entreprises territoires et développements, Analyse des premiers contrats de pays, Les notes de l'observatoire, 2003, p.3.

<sup>1976</sup> Le professeur Pontier parle de « subordination des cadres traditionnels aux cadres fonctionnels » : PONTIER (J-M), « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », AJDA, 1997, p.728.

<sup>1977</sup> PONTIER (J-M), « La décentralisation entre ferveur et désenchantement », Rev. Adm., N°351, 2006, p.297.

<sup>1978</sup> REGOURD (S), « L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, p.7.

<sup>1979</sup> Examens territoriaux de l'OCDE, France, Évaluations et recommandations, OCDE, 2006.

<sup>1980</sup> GROS-RICHARD (F), « Communes du passé, communautés d'avenir, État résiduel » in NEMERY (J-C) (Sous la direction de), Quelle administration territoriale pour le XXI<sup>e</sup> siècle en France dans l'Union européenne ?, L'Harmattan, 2001, p.11.

néanmoins reconnaître que la multiplicité de ces instances offre des potentialités importantes pour la préservation de l'espace littoral (B).

## **-B- Une diversité offrant des potentialités importantes pour la protection des zones côtières.**

-699- De par les compétences qu'ils détiennent en matière environnementale, de multiples acteurs locaux sont aujourd'hui plus ou moins directement concernés par la gestion des zones côtières. C'est évidemment le cas des collectivités territoriales infra-régionales (1) mais également de certains regroupements intercommunaux, structures encore insuffisamment exploitées selon nous (2).

### **-1- L'action traditionnelle des communes et des départements sur l'espace littoral.**

-700- Depuis 1982, la commune dispose de la maîtrise des sols à travers l'élaboration du PLU<sup>1981</sup> et la délivrance des permis de construire<sup>1982</sup>. Dans le respect des normes nationales, au premier rang desquelles la loi Littoral, les huit cent quatre-vingt-trois communes côtières mettent en œuvre un projet de développement et de préservation de l'espace dont la zone côtière constitue l'épicentre. En tant qu'autorité de police administrative générale<sup>1983</sup>, le maire veille également à la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique<sup>1984</sup>. Il s'attache à ce titre à prévenir les pollutions de toute nature<sup>1985</sup>. Le maire est en outre détenteur de polices spéciales comme la police de la circulation et du stationnement<sup>1986</sup>, la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage maritime avec des engins non immatriculés<sup>1987</sup>, la police sanitaire<sup>1988</sup>... Les communes peuvent par ailleurs devenir gestionnaire de terrains acquis par le Conservatoire du littoral ou par le département au titre des espaces naturels sensibles (ENS)<sup>1989</sup>.

---

<sup>1981</sup> Article L 123-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>1982</sup> Article L 421-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>1983</sup> Article L 2211-1 du CGCT.

<sup>1984</sup> Article L 2212-2 du CGCT.

<sup>1985</sup> Article L 2212-2-5 du CGCT.

<sup>1986</sup> Article L 2213-1 du CGCT.

<sup>1987</sup> Article L 2213-23 du CGCT.

<sup>1988</sup> Article L2213-29 du CGCT.

<sup>1989</sup> Article L 322-9 du Code de l'environnement.

-701- Les compétences du département en matière environnementale se réduisent quant à elles à la possibilité de « préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels (...) et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels<sup>1990</sup> » à travers la création d'ENS<sup>1991</sup>. Pour ce faire, l'utilisation d'un droit de préemption<sup>1992</sup> et l'institution d'une taxe départementale spécifique<sup>1993</sup> (TDENS) permettent au département d'acquérir, d'aménager et d'entretenir des terrains en vue de leur ouverture au public. Héritiers des périmètres sensibles institués en 1959 afin d'assurer une protection particulière du littoral Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>1994</sup>, les ENS ne concernent plus spécifiquement l'espace côtier. Toutefois, grâce à cet outil juridique, le département peut apporter un soutien aux actions foncières menées par le Conservatoire du littoral. Les démarches sont d'ailleurs envisagées comme complémentaires puisque la TDENS peut aider le département « pour sa participation à l'acquisition, à l'aménagement et la gestion des terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres<sup>1995</sup> ». Aujourd'hui, le département des Bouches-du-Rhône dispose par exemple de quatre mille hectares de zones humides en Camargue ainsi qu'un ensemble littoral de mille hectares sur les calanques et sur l'Île Verte. De même, le département du Var compte de nombreux terrains en milieu côtier<sup>1996</sup>.

-702- À échelle locale, les collectivités territoriales peuvent donc mener des actions spécifiques visant la préservation et la gestion rationnelle du milieu côtier. Pourtant, l'échelle géographique de ces interventions reste le plus souvent inadaptée à la gestion du

---

<sup>1990</sup> Article L 142-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>1991</sup> Sur cet outil juridique, voir notamment : BILLET (P), « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », RJE, 2/2006, pp.153-162 ; DELIVRE-GILG (C), « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », RJE, 2/2006, pp.138-152 ; DROBENGO (B), « Le droit de préemption des espaces naturels sensibles comme technique de maîtrise foncière environnementale », RJE, 2/2006, pp.125-138 ; DUROUSSEAU (M), « Quelle gouvernance pour les espaces naturels sensibles des départements ? », RJE, 2/2006, pp.177-184 ; FEVRIER (J-M), « Les espaces naturels sensibles des départements et la gestion des sites Natura 2000 », RJE, 2/2006, pp.171-176 ; LE LOUARN (P), « Les espaces naturels sensibles des départements entre protection écologique et concurrence d'usage », Droit de l'environnement, N°102, 2002, pp.246-249 ; Ministère de l'écologie et du développement durable, La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels, Inspection générale de l'environnement, 5 mars 2003, 101p ; PONTIER (J-M), « Les départements et la protection des espaces naturels », Rev. Adm., 2004, pp.159-169 ; PRIEUR (M), « Quel avenir pour les espaces naturels sensibles ? », RJE, 2/2006, pp.185-191.

<sup>1992</sup> Article L 142-3 du Code de l'urbanisme.

<sup>1993</sup> Article L 142-2 du Code de l'urbanisme.

<sup>1994</sup> Décret N°59-768 du 26 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence - Côte d'Azur, JO du 27 juin 1959.

<sup>1995</sup> Article L 142-2 du Code de l'urbanisme.

<sup>1996</sup> Ministère de l'écologie et du développement durable, La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels, Inspection générale de l'environnement, 5 mars 2003, p.23.



littoral : l'approche intercommunale paraît alors particulièrement pertinente mais reste toutefois insuffisamment exploitée (2).

## **-2- L'approche intercommunale : une démarche pertinente insuffisamment exploitée.**

-703- Le recours à l'intercommunalité est considéré comme largement pertinent pour la protection des milieux naturels en général<sup>1997</sup> et de l'espace littoral en particulier<sup>1998</sup>. Il reste que la « protection et la mise en valeur de l'environnement » reste toujours une compétence optionnelle des EPCI à fiscalité propre. La compétence d'aménagement et de gestion de l'espace, quant à elle obligatoire<sup>1999</sup>, permet cependant aux groupements intercommunaux de ne pas éluder cette problématique, « sauf à ne développer qu'une perception très étroite de l'environnement<sup>2000</sup> ». Des communautés d'agglomérations (Caen la Mer, Bassin de Thau, Biarritz-Anglet-Bayonne, Nice-Côte d'Azur...), SIVOM (Littoral des Maures, Rive Sud du Golfe d'Ajaccio...) et communautés urbaines (Marseille Provence Métropole) concourent ainsi à l'aménagement et au développement de l'espace littoral<sup>2001</sup>.

-704- C'est également à travers des groupements intercommunaux que sont élaborés les SCOT. Or, comme nous l'avons déjà observé, la loi de 2005 sur le développement des territoires ruraux a apporté une évolution juridique considérable, les schémas couvrant une ou plusieurs communes littorales pouvant désormais comporter un chapitre individualisé valant SMVM<sup>2002</sup>. Dans ce contexte, les EPCI ou les syndicats mixtes chargés de leur élaboration<sup>2003</sup> disposent aujourd'hui d'une compétence majeure en matière de planification de l'espace littoral. On peut d'ailleurs raisonnablement envisager qu'une

---

<sup>1997</sup> KIMPE (J), « La nécessaire intercommunalité », Cahiers du CNFPT, avril 1993, p.69.

<sup>1998</sup> BECET (J-M), « Espaces naturels littoraux et intercommunalité », LPA, 2 janvier 1995, pp.7-10 ; GHEZALI (M), « Rapport général : statut des espaces littoraux », RJE, N° spécial, 2001, pp.15-16.

<sup>1999</sup> Articles L 5214-16-I-1 (communauté de commune), L 5215-20-I-2 (communauté urbaine) et L 5216-5 (communauté d'agglomération).

<sup>2000</sup> ROMI (R), Droit et administration de l'environnement, Montchrestien, 5<sup>e</sup> Édition, 2004, p.238.

<sup>2001</sup> Pour quelques exemples d'actions, voir notamment : DATAR, Construire ensemble un développement équilibré du littoral, La Documentation française, Paris, 2004, p.82 ; « L'Île de Beauté le restera aussi sous la surface de sa grande bleue », Mer et littoral, N°68, 2006, pp.46-47 ; « L'Observatoire marin : un service public au service du littoral des Maures », Mer et littoral, N°66, 2006, pp.32-35 ; « Intercommunalité et dégradations du littoral. Marie-Galante », Mer et littoral, N°66, 2006, pp.54-55 ; « Caen la mer valorise son territoire », Mer et Littoral, N°60, 2004, pp.16-17 ; « Une journée à la CANCA », Mer et littoral, N°60, 2004, pp.46-48.

<sup>2002</sup> En ce sens, voir supra 573-578.

<sup>2003</sup> Article L 122-4 du Code de l'urbanisme.

grande partie des initiatives locales de GIZC s'effectuera ces prochaines années dans ce cadre juridique, aujourd'hui encore largement sous-exploité.

-705- Des études démontrent par ailleurs que le patrimoine naturel occupe une place non négligeable dans le cadre des pays<sup>2004</sup>. En entérinant en 2001 le concept de « pays maritime et côtier », le CIADT décidait de favoriser la mise en place de cet outil afin de gérer la zone côtière dans une dynamique large de pays<sup>2005</sup>. L'objectif est alors de constituer un cadre de réflexion et d'aménagement spécifiquement adapté au renforcement des solidarités entre bande côtière et arrière-pays littoral. La démarche se veut incontestablement innovante puisqu'elle tente de formuler le débat de la gestion de la zone côtière au niveau des acteurs locaux. Par sa cohérence et son homogénéité, le « pays maritime et côtier » constitue un territoire porteur de solidarités internes et de cohérence spatiale entre des milieux en interactions permanentes : la mer côtière, les îles, l'estran, le trait de côte, l'arrière-pays... Le concept favorise en outre la réflexion intercommunale, dépassant par là même les frontières administratives classiques, et se fonde sur une approche partenariale en principe dégagée de toute pression étatique. Enfin, la représentativité du conseil de développement permet d'impliquer dans le projet l'ensemble des acteurs de la zone côtière. Le pays semble donc un support pertinent pour la mise en œuvre d'une stratégie locale de gestion intégrée de l'espace littoral.

-706- La constitution de « pays » connaît depuis quelques années un essor important : 50% d'entre eux ont en effet été institués entre 2004 et 2005<sup>2006</sup>. Des pays maritimes et côtiers ont ainsi été créés et des actions spécifiquement engagées en matière de gestion de l'espace littoral<sup>2007</sup>. Il reste toutefois une difficulté majeure à surmonter avant de tendre vers une gestion intégrée de l'espace littoral à travers cette notion de pays maritime et côtier : la concurrence normative. Dans de nombreux domaines en effet, la zone côtière est un point de rencontre entre plusieurs acteurs. En l'état actuel du droit, le pays ne dispose pas de compétence générale en matière de gestion, d'aménagement et de protection de l'espace maritime. Or, une intervention sur les deux franges - terrestre et marine - de l'espace

---

<sup>2004</sup> Entreprises territoires et développements, Le patrimoine naturel dans les projets de territoire, Les notes de l'observatoire, 2004, 24p.

<sup>2005</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Limoges, 9 juillet 2001, Dossier de presse, p.45.

<sup>2006</sup> FOUCHÉ (A), Rapport d'information N°430 fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'avenir des pays, Sénat, 28 juin 2006, p.8.

<sup>2007</sup> Pour un développement équilibré du littoral : la gestion intégrée des zones côtières, Journée d'études ANEL, La Teste de Buch, 28-30 avril 2005, pp.18-20.

littoral est nécessaire dès lors que l'on souhaite donner tout son sens au concept de pays maritime et côtier et tendre ainsi vers une gestion intégrée du littoral. Comment le pays peut-il entreprendre une réflexion stratégique sur le milieu littoral en ne disposant que d'une compétence limitée sur cet espace<sup>2008</sup> ? Comment ne pas demeurer alors dans le seul traitement du territoire terrestre, occultant ainsi la double dimension du territoire côtier<sup>2009</sup> ? Si certains considèrent qu'une compétence élargie doit être octroyée au pays<sup>2010</sup>, nous pensons davantage que cet obstacle doit être surmonté par une association renforcée entre collectivités territoriales et services de l'État. Cette association correspond d'ailleurs à la logique de territoire, siège « d'une action collective ayant dans ses attentes la visée d'un bien commun<sup>2011</sup> ». Dès lors que le représentant de l'État intervient dans l'élaboration de la charte, la réalité d'une concertation entre les deux niveaux de décision constituera un enjeu crucial afin que l'espace maritime ne soit pas délaissé : la gestion intégrée de la zone côtière passe par cette exigence.

-707- La constitution de « pays maritimes et côtiers » peut donc théoriquement constituer un support pertinent pour une approche globale et responsable de la gestion de l'espace littoral. Toutefois, comme l'observe le récent rapport français d'application de la Recommandation européenne de 2002, « leur mise en place s'appuie sur les communes et leurs groupements, et souffre donc structurellement de la difficulté des collectivités à prendre en compte des intérêts qui dépassent thématiquement et géographiquement le périmètre des territoires correspondants<sup>2012</sup> ». C'est pourquoi il est selon nous souhaitable que le pays devienne de plus en plus un support de contractualisation avec d'autres acteurs publics - l'État tout particulièrement - qui disposent de compétences élargies sur le milieu littoral en général et sur l'espace marin en particulier. L'intégration spatiale exige en effet une échelle d'intervention fondée sur l'unité de l'écosystème terre - mer. Seule la

---

<sup>2008</sup> Le droit laisse d'ailleurs présager une intervention sur le territoire terrestre uniquement puisque ni la loi de 1999 ni son décret d'application ne font mention de l'intervention des autorités maritimes. Celle-ci est pourtant nécessaire si l'on souhaite que cette dénomination de « pays maritime et côtier » prenne en pratique tout son sens.

<sup>2009</sup> Le programme d'action du pays de Tregor Goëlo (Côtes d'Armor) illustre cette tendance. Si beaucoup d'objectifs ont été fixés dans le domaine de la protection de l'environnement, très peu concernent directement le milieu marin. Les éléments du programme sont disponibles sur le site Internet : [www.paystregorgoelo.com](http://www.paystregorgoelo.com)

<sup>2010</sup> LE PENNEC (N), Les affaires maritimes et la protection de l'espace maritime et littoral, Thèse de droit, Université de Nantes, 2006, p.271.

<sup>2011</sup> SALAIS (R), « Économie des conventions et territoire : quelques remarques » in LOINGER (G), NEMERY (J-C), Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus et acteurs, L'Harmattan, 1998, p.74.

<sup>2012</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.47.

logique de contractualisation, de partenariat entre l'État et les collectivités territoriales pourra permettre d'associer les acteurs majeurs de l'espace côtier et de surmonter ainsi les difficultés liées à la dispersion des compétences en zone littorale. Le potentiel des pays maritimes et côtiers reste donc insuffisamment exploité selon nous. Il est d'ailleurs symptomatique de relever que le dernier rapport public relatif à l'avenir des pays ne mentionne à aucun moment ce concept<sup>2013</sup>.

-708- Ainsi, l'intercommunalité de projets constitue indéniablement un support privilégié pour la mise en œuvre d'une gestion de l'espace littoral qui, tout en répondant aux exigences stratégiques et juridiques nationales, appréhende la spécificité de chaque territoire. Il reste toutefois à exploiter davantage les potentialités offertes par ce cadre juridique.

-709- L'intercommunalité de services, quant à elle, ne doit pas être négligée et considérée, puisque peu « intégrante », comme moins pertinente pour la gestion de l'espace littoral. La souplesse du support « syndicat mixte » révèle au contraire un intérêt indéniable, de mieux en mieux exploité. Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'EPCI sont soumis au même régime juridique que les syndicats de communes<sup>2014</sup>. Toutefois, s'il doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales<sup>2015</sup>, le syndicat mixte peut également associer d'autres acteurs tels que les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture, les chambres de métiers et autres établissements publics en vue de gérer des œuvres ou des services présentant une utilité pour chacun de ses membres<sup>2016</sup>. La gestion intégrée de l'espace littoral peut alors constituer un domaine d'action de cet établissement public<sup>2017</sup> comme en témoignent les initiatives menées par le syndicat mixte d'aménagement de la côte picarde<sup>2018</sup> (SMACOP), le syndicat mixte du bassin de Thau ou celui de la Côte

---

<sup>2013</sup> FOUCHÉ (A), Rapport d'information N°430 fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'avenir des pays, Sénat, 28 juin 2006, 136p.

<sup>2014</sup> Article L 5711-1 du CGCT.

<sup>2015</sup> Article L 5721-2 alinéa 2 du CGCT.

<sup>2016</sup> Article L 5721-2 alinéa 1 du CGCT.

<sup>2017</sup> Le syndicat mixte est un établissement public dont le caractère administratif ou commercial dépend de la nature du service qu'il gère : CE, avis, 18 février 1975, AJDA, 1975, p.707.

<sup>2018</sup> DATAR, Construire ensemble un développement équilibré du littoral, La Documentation française, Paris, 2004, p.139 ; Pour un développement équilibré du littoral : la gestion intégrée des zones côtières, Journée d'études ANEL, La Teste de Buch, 28-30 avril 2005, pp.59-60 (Document disponible sur le site Internet de l'ANEL).

d'Opale<sup>2019</sup> (SMCO). Ces démarches d'aménagement et de planification de l'espace littoral démontrent ainsi la pertinence du support syndicat mixte dans la mise en œuvre de la GIZC : souplesse d'institution, possibilité d'association d'un grand nombre d'acteurs publics (État excepté), liberté quant à l'objet de la coopération sont autant d'éléments qui facilitent une telle entreprise.

-710- Ainsi en France, les initiatives de gestion intégrée de l'espace littoral peuvent trouver un support institutionnel au-delà de la seule collectivité régionale. L'échelon local n'est alors pas réduit à un simple rôle de mise en œuvre des orientations établies par la région comme c'est largement le cas en Italie. À l'inverse, la diversité des échelons de gouvernance concernés par la préservation du littoral constitue autant de potentialités offertes au milieu côtier, potentialités qu'il conviendrait d'exploiter davantage. En effet, « les groupements de communes se sont faits souvent sur des problématiques spécialisées de nature variée (traitement des déchets, ramassage scolaire...) ou sur des approches politiques communes mais rarement sur des approches littorales ou maritimes<sup>2020</sup> » : c'est donc vers de semblables perspectives que ces structures devraient tendre à l'avenir. Cette diversité originelle des échelons locaux concernés par la préservation du milieu littoral est aujourd'hui largement encouragée par les récentes orientations de la politique littorale française (2).

---

<sup>2019</sup> DATAR, Construire ensemble un développement équilibré du littoral, La Documentation française, Paris, 2004, p.97 ; GHEZALI (M), Gestion intégrée des zones côtières : l'approche statutaire de la zone Côte d'Opale, Université du littoral Côte d'Opale / Syndicat mixte de la côte d'Opale, Imprimerie du littoral, Boulogne-sur-mer, 2000, 280p ; LOZACHMEUR (O), La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national, Thèse de droit, Université de Nantes, 2004, Tome II, pp.691-709 ; Observatoire de l'environnement littoral et marin, Vers une gestion intégrée du patrimoine naturel marin de la Côte d'Opale, Les cahiers techniques de l'environnement littoral et marin, N°5, 2002, 12p (disponible sur le site Internet [www.enr-littoral.com](http://www.enr-littoral.com)) ; Observatoire de l'environnement littoral et marin, Évolution du rivage de la Côte d'Opale, Les cahiers techniques de l'environnement littoral et marin, N°3, 2000, 12p (disponible sur le site Internet [www.enr-littoral.com](http://www.enr-littoral.com)) ; Observatoire de l'environnement littoral et marin, Diagnostic de territoire de la Côte d'Opale, Programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières, Espace naturel régional et Syndicat mixte de la Côte d'Opale, 2000, 84p (disponible sur le site Internet [www.enr-littoral.com](http://www.enr-littoral.com)) ; Syndicat mixte de la Côte d'Opale, Projet de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières, Les cahiers de la Côte d'Opale, Dunkerque, 2001, 12p (disponible sur le site Internet [www.sm-cote-opale.fr](http://www.sm-cote-opale.fr)).

<sup>2020</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.37.

## **-§2- Une diversité encouragée par les récentes orientations de la politique littorale.**

-711- Engagé par l'État en 2004, le programme national de démonstration<sup>2021</sup> en matière de GIZC tend à valoriser le plus largement possible la diversité des approches, théoriques et institutionnelles, pour la gestion de l'espace littoral (§1). Cette démarche pourrait ainsi préfigurer le devenir de la politique française de GIZC (§2).

### **-A- Le programme national de démonstration, valorisation de la diversité des approches de gestion intégrée.**

-712- Le programme national de démonstration se veut une évaluation des forces locales en présence (1) au sein duquel les projets méditerranéens reflètent toute la diversité des approches locales de gestion intégrée des zones côtières (2).

#### **-1- L'évaluation des forces locales en présence.**

-713- Comme nous l'avons déjà observé, le début des années 2000 est marqué par une relance de la politique littorale française. C'est dans ce contexte qu'intervient le lancement par le CIADT de 2004 d'un « appel à projets national pour un développement équilibré des territoires littoraux dans le cadre d'une gestion intégrée des zones côtières (GIZC)<sup>2022</sup> ». Avant d'analyser précisément ce programme, il convient d'en mentionner un préalable historique, méconnu et pourtant fort intéressant. Contrairement à ce que les commentaires les plus nombreux laissent à penser, le recours à des expériences pilotes en matière de GIZC débute quelques mois avant cet appel à projets. En effet, c'est en mars 2004 que le préfet de la région Pays de la Loire reçoit une lettre de mission portant sur la mise en

---

<sup>2021</sup> Nous utiliserons ici cette expression pour désigner l'« appel à projets national pour un développement équilibré des territoires littoraux dans le cadre d'une gestion intégrée des zones côtières (GIZC) », lancé par l'État en 2004. En reprenant le terme utilisé par l'Union européenne pour son programme initié en 1996, nous souhaitons souligner la proximité, au moins théorique, de ces projets conçus comme de véritables expériences pilotes. Par ce procédé, nous souhaitons également proscrire l'utilisation du terme « expérimentation », souvent utilisé dans ce contexte et qui recouvre pourtant d'autres réalités juridiques : voir infra 806-808.

<sup>2022</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Matignon, 14 septembre 2004, Dossier de presse, p.30.

œuvre d'une opération pilote de GIZC en Baie de Bourgneuf<sup>2023</sup>. Le site, sur lequel de nombreux projets de gestion concertée sont élaborés depuis 1990<sup>2024</sup>, constitue ainsi le premier laboratoire local consacré à la gestion intégrée de l'espace littoral. Toutefois, c'est sans attendre les conclusions de cette première initiative que sera lancé quelques mois plus tard l'appel à projets : le retard pris dans la mise en œuvre de l'opération pilote ainsi que la nécessité pour l'État de disposer au plus vite d'éléments de référence concrets pour l'élaboration d'une stratégie nationale de GIZC, en accord avec les engagements communautaires et nationaux pris par la France, en constituent les causes déterminantes<sup>2025</sup>.

-714- Le programme national vise à encourager les expériences de terrain et ainsi faire émerger des pratiques et méthodes adaptées aux besoins des territoires littoraux. Au niveau national, de tels projets devraient ainsi conduire à la définition de nouvelles orientations en matière de GIZC, à un approfondissement des processus de décentralisation et de déconcentration, à l'élaboration d'outils de formation... Au niveau local, il s'agit avant tout de susciter les initiatives partenariales afin de conduire une politique pertinente sur l'espace littoral<sup>2026</sup>. Les préfets de région sont chargés de mettre en œuvre le programme et de veiller au respect de certains principes considérés comme fondamentaux par l'État : « approche conjointe des parts terrestre et marine du littoral, prise en compte simultanée des écosystèmes naturels et des phénomènes d'origine anthropique, articulation des activités économiques, gestion des usages, analyse des problématiques essentielles du territoire (habitat permanent et saisonnier, développement des activités maritimes, gestion des espaces naturels, gestion de l'eau ...), association de tous les acteurs concernés (État, différents niveaux de collectivités, professionnels, acteurs économiques, citoyens)<sup>2027</sup> ».

---

<sup>2023</sup> La décision d'engager une telle opération est annoncée lors du CIADT de septembre 2003 : Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Matignon, 3 septembre 2003, Dossier de presse, p.42.

<sup>2024</sup> C'est en effet en 1990 qu'est créée l'Association pour l'étude du schéma de mise en valeur de la mer de la baie de Bourgneuf. Ce projet se soldera par un échec, tout comme celui de contrat de baie initié par la suite. C'est finalement par l'adoption d'un SAGE que les premières démarches de gestion intégrée seront mises en œuvre dans cette région.

<sup>2025</sup> Notons que l'État reste attaché à l'expérience initiée en Baie de Bourgneuf, opération qui devrait aboutir en 2007 à l'adoption d'une Charte de territoire : Ministre des transports de l'équipement du tourisme et de la mer, Ministre de l'écologie et du développement durable, Lettre adressée à Monsieur le Préfet de la Région des Pays de la Loire, Opération pilote de gestion intégrée des zones côtières de la Baie de Bourgneuf, Lettre de mission complémentaire à celle du 30 mars 2004, Paris, le 10 février 2006.

<sup>2026</sup> DATAR, SGMer, Mise en œuvre de l'appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières (GIZC), Paris le 11 janvier 2005, Cahier des charges.

<sup>2027</sup> Ibidem.

Ainsi, si l'État ne fournit aucune définition de la GIZC, il en énumère néanmoins les principes fondamentaux classiquement retenus.

-715- Un comité national de pilotage est chargé d'assurer la mise en œuvre de l'appel à projets. Conformément aux arrangements institutionnels classiques en matière littorale<sup>2028</sup>, la DIACT, anciennement DATAR, assisté du SGMer, en assure le secrétariat. Le cahier des charges insiste sur la nécessaire articulation des projets avec les politiques et outils juridiques, nationaux et communautaires, existants. Au niveau territorial, l'appel à projets vise « prioritairement des territoires de taille suffisante pour englober la diversité des problématiques littorales (...), suffisamment cohérents pour construire une représentation partagée par les différents types d'acteurs (...) et suffisamment structurés pour envisager la mise en œuvre d'actions effectives<sup>2029</sup> ». Chaque projet retenu se verra alors attribuer une aide financière de soixante mille euros ainsi que l'appui technique d'organismes publics spécialisés (IFREMER, Conservatoire du littoral, IFEN...).

-716- Sur les quarante-neuf candidatures déposées, vingt-cinq dossiers sont finalement sélectionnés, représentant l'ensemble des façades maritimes françaises<sup>2030</sup> :

- Pour la façade Manche - Mer du Nord : projets « GIZC Baie du Mont-Saint-Michel », « GIZC Côte d'Opale », « La baie de Somme et sa région », « Conflits d'usage et planification : construire ensemble un développement équilibré de la côte des Havres », « Stratégie de gestion intégrée de l'estuaire de la Seine » et « Vers une gestion concertée de l'estuaire de la Seine ville du Havre » ;
- Pour la façade Atlantique : projets « Trois projets expérimentaux sur trois échelles du territoire, Pays de Lorient », « Pour une Charte des espaces côtiers bretons », « Gestion intégrée du littoral, Pays de Brest », « Bassin versant littoral de la Ria d'Étel », « Pour un projet de territoire Ouest Cornouaille », « Pays de Marennes-Oléron », « Au fil de l'eau, du Médoc au bassin d'Arcachon » ;

---

<sup>2028</sup> Sur ce point, voir supra 549.

<sup>2029</sup> DATAR, SGMer, Mise en œuvre de l'appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières (GIZC), Paris le 11 janvier 2005, Cahier des charges.

<sup>2030</sup> DATAR, Communiqué de presse, Appel à projets pour un développement équilibré des territoires ruraux, 25 dossiers lauréats, Paris, 22 août 2005. Voir la carte proposée Annexe V, Section IV.



- Pour la façade Méditerranée : projets « Des Corbières à la Méditerranée : gestion intégrée des zones côtières autour des étangs du Narbonnais », « Les Maures, un territoire de Méditerranée pour une gestion intégrée du littoral », « Prise en compte des risques de pollution marine à l'échelle d'une baie et d'un bassin versant transfrontalier Roya Riviera, Principauté de Monaco », « GIZC sur le bassin de Thau », « GIZC Marseille », « Un développement du grand site de Girolata-Osani respectueux de l'environnement et des hommes », « Programme concerté d'actions pour la gestion des risques naturels, la gestion durable des ressources aquatiques et la maîtrise de la fréquentation touristique en Camargue », « Création d'un outil pilote d'aide à la gestion intégrée des zones côtières, Nice-Côte d'Azur », « Étang de Biguglia : un développement équilibré du littoral et de son arrière-pays par un usage raisonné des ressources et de l'espace » ;
- En outre-mer : projets « Pour une gestion intégrée des zones côtières des collectivités des îles de l'arc du sud », « Owala "ensemble, en même temps, au même moment" », « GIZC Baie du Robert, Martinique », « Pour une gestion intégrée du Littoral Ouest de l'Île de la Réunion ».

-717- L'aspect expérimental du programme émerge parfaitement de la sélection opérée, tant sur le plan de la localisation géographique des projets que sur la diversité des structures chargées de les porter : région, département, commune, communauté de communes, communauté d'agglomérations, communauté urbaine, syndicat intercommunal, syndicat mixte, pays, association<sup>2031</sup>, parc naturel régional et groupement d'intérêt public sont ainsi concernés. La France n'entend donc pas consacrer la région plutôt qu'un autre échelon de gouvernance dans la mise en œuvre de la GIZC mais souhaite à l'inverse s'appuyer sur l'ensemble des structures institutionnelles disponibles.

---

<sup>2031</sup> Notons qu'il s'agit là d'association de départements et de pays. Si la DIACT et le SGMer n'avaient pas sélectionné a priori les porteurs de projet potentiels, c'est le ministère de l'aménagement du territoire qui s'est opposé à retenir des associations de citoyens, préférant privilégier la légitimité institutionnelle, de fait plus durable. Sur les questions de légitimité d'intervention en zone littorale, voir plus largement MESNARD (A-H), « L'intégration des politiques du littoral », Revue juridique on line Neptunus, 2-2003.

-718- Si le cahier des charges indiquait une préférence pour l'échelle infra-départementale, c'est selon nous avec raison que l'État a finalement jugé opportun de sélectionner des projets construits sur des périmètres les plus divers : regroupement de quelques communes<sup>2032</sup>, baie<sup>2033</sup>, delta<sup>2034</sup>, golfe<sup>2035</sup>, région<sup>2036</sup>, bassin versant transfrontalier<sup>2037</sup>. Lorsque le périmètre est jugé trop important, comme dans le cas réunionnais, celui-ci est divisé en unités cohérentes de gestion afin de mettre en œuvre le projet à une échelle pertinente.

-719- Le contenu des projets témoigne également d'une pluralité d'approches de la gestion de l'espace littoral. Une analyse plus précise confirme toutefois le succès rencontré par les outils juridiques de planification du territoire et de gestion des eaux - sur lesquels s'appuient plus ou moins directement près de neuf projets<sup>2038</sup> - et révèle l'essor de la démarche contractuelle<sup>2039</sup>, recommandée par l'État<sup>2040</sup>. Les projets méditerranéens reflètent parfaitement cette diversité des approches (2).

---

<sup>2032</sup> 21 communes sont par exemple associées au projet « Trois projets expérimentaux sur trois échelles du territoire, pays de Lorient », 4 dans le cadre du projet dans la région des Maures et une seule seulement pour le projet situé dans le Golfe de Girolata.

<sup>2033</sup> C'est le cas des projets « GIZC Baie du Mont-Saint-Michel » et « La baie de Somme et sa région ».

<sup>2034</sup> Le projet mené en Camargue couvre ainsi le delta de la Camargue tel qu'il est inscrit dans le périmètre du Parc naturel régional.

<sup>2035</sup> Le projet « Un développement du grand site de Girolata-Osani respectueux de l'environnement et des hommes » porte ainsi sur le Golfe de Girolata, sur la commune d'Osani (Corse du sud).

<sup>2036</sup> Le projet « Pour une Charte des espaces côtiers bretons » concerne l'ensemble de la région Bretagne.

<sup>2037</sup> C'est le cas du projet « Prise en compte des risques de pollution marine à l'échelle d'une baie et d'un bassin versant transfrontalier Roya, Riviera, Principauté de Monaco ».

<sup>2038</sup> Il s'agit des projets « Au fil de l'eau, du Médoc au bassin d'Arcachon », « Bassin versant littoral de la Ria d'Etel », « Pour un projet de territoire Ouest Cornouaille », « Les Maures, un territoire de Méditerranée », « Prise en compte des risques de pollution marine à l'échelle d'une baie et d'un bassin versant transfrontalier Roya, Riviera, Principauté de Monaco », « GIZC sur le bassin de Thau », « GIZC Marseille », « Programme concerté d'actions pour la gestion des risques naturels, la gestion durable des ressources aquatiques et la maîtrise de la fréquentation touristique en Camargue », « Création d'un outil pilote d'aide à la gestion intégrée des zones côtières, CA Nice Côte d'Azur ».

<sup>2039</sup> De nombreux projets visent en effet l'élaboration de charte (« GIZC Baie du Mont-Saint-Michel », « Pour une Charte des espaces côtiers bretons », « Gestion intégrée du littoral », « Pays de Brest, Pays maritime ») ou, plus largement, de document de programmation concertée (« La baie de somme et sa région », « Trois projets expérimentaux sur trois échelles du territoire, pays de Lorient », « Owala "ensemble, en même temps, au même moment" »)...

<sup>2040</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Matignon, 14 septembre 2004, Dossier de presse, p. 30.

## **-2- Les projets méditerranéens, reflets de la diversité des approches locales de gestion intégrée.**

-720- Avec neuf projets, la côte méditerranéenne est la façade littorale la plus représentée par le programme. Observons en premier lieu que la représentativité des milieux sélectionnés est tout à fait remarquable. Trois projets portent ainsi sur des zones d'étangs : il s'agit du projet « Des Corbières à la Méditerranée » - couvrant le territoire du Parc naturel régional de la Narbonnaise et de sept communes associées - et des projets de gestion intégrée autour de l'étang de Thau et celui de Biguglia. Deux autres s'étendent à l'échelle de bassins versants. Dans le cadre du projet « Prise en compte des risques de pollution marine à l'échelle d'une baie et d'un bassin versant transfrontalier Roya, Riviera, Principauté de Monaco », le périmètre concerné porte sur une bande littorale de trente kilomètres, dont dix kilomètres en Italie, et sur le bassin versant de la Roya. De même, l'initiative « Création d'un outil pilote d'aide à la gestion intégrée des zones côtières, CA Nice-Côte d'Azur » s'étend du Cap d'Antibes au Cap d'Ail et sur les bassins versants associés, couvrant ainsi dix communes littorales, cinquante-six communes rétro-littorales et près de soixante-dix kilomètres de linéaire côtier. Enfin, les trois autres projets portent sur un golfe, celui de Girolata en Corse, une métropole littorale, Marseille, et une zone humide côtière, la Camargue.

-721- Parmi les structures porteuses de projet, l'on observe une nouvelle fois le poids de plus en plus important des structures intercommunales : syndicat mixte pour les étangs du Narbonnais et sur le bassin de Thau, communauté d'agglomérations dans le cadre du bassin versant transfrontalier et sur la zone Nice-Côte d'Azur, communauté urbaine pour le projet « GIZC Marseille » et SIVOM pour les Maures. Le Conseil général de Haute-Corse, le PNR de Camargue et la commune d'Osani constituent les autres porteurs de projets. La sélection retenue confirme donc que l'État français entend s'appuyer sur l'ensemble des structures composant le paysage administratif.

-722- Comme nous le soulignons précédemment, les outils de planification du territoire et de gestion des eaux rencontrent un large succès dans ces projets méditerranéens. Deux projets portent ainsi sur l'élaboration de contrat de milieu, contrat de delta en Camargue et contrat de baie dans la région de Nice et de ses bassins versants. Surtout, il convient de souligner le regain d'intérêt pour les SCOT depuis la réforme de 2005 et l'intégration

possible dans ce document d'un chapitre individualisé valant SMVM<sup>2041</sup>. Certains observateurs considèrent qu'il s'agit là d'un réflexe des élus locaux que de s'appuyer sur les documents d'urbanisme pour toute initiative de gestion locale et ce, quel qu'en soit l'objet. Nous considérons néanmoins que les réformes récemment opérées font des SCOT des instruments capables de porter des initiatives de gestion intégrée. C'est la raison pour laquelle trois projets méditerranéens s'appuient sur ces documents, dont celui situé sur le territoire des Maures<sup>2042</sup>.

-723- En 1994, le débat autour de la création de nouvelles infrastructures routières conduit les maires des douze communes des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez à se constituer en association<sup>2043</sup>. C'est en 1999 que ces communes s'engagent dans l'élaboration d'un schéma directeur, aujourd'hui devenu SCOT<sup>2044</sup>. Pour ce faire, un syndicat intercommunal est constitué en septembre 1999<sup>2045</sup>, un diagnostic du territoire établi en 2001 et une concertation engagée début 2003<sup>2046</sup>. Le territoire du SCOT se situe au centre du littoral varois, sur un bassin de vie de quatre cent trente kilomètres carrés enfermant de nombreux espaces protégés<sup>2047</sup>. Parallèlement, quatre communes littorales - Rayol-Canadel, Cavalaire-sur-Mer, La Croix-Valmer et Ramatuelle - se constituent en SIVOM du Littoral des Maures, associant leurs actions dans le domaine de l'assainissement des eaux, du traitement des déchets ménagers, du nettoyage des plages, de l'entretien de la forêt et de l'observation des plages<sup>2048</sup>. Le projet « Les Maures, un territoire de Méditerranée pour une gestion intégrée du littoral » s'étend précisément sur le territoire de ces quatre communes littorales. Il associe la région PACA, le Parc national de Port-Cros, le Conservatoire du littoral, l'IFREMER, l'Agence régionale pour l'environnement, l'Observatoire marin et l'Association des communes forestières du Var en vue d'un développement équilibré du secteur, fondé sur la préservation des ressources naturelles et sur la constitution d'un lien fort entre littoral et massif forestier : il s'agira ainsi d'intégrer

---

<sup>2041</sup> En ce sens, voir supra 573-578.

<sup>2042</sup> Les deux autres projets sont « GIZC sur le bassin de Thau » et « GIZC Marseille ».

<sup>2043</sup> Il s'agit des communes de Cavalaire, Cogolin, Gassin, Grimaud, La Croix-Valmer, La Garde-Freinet, La Mole, Le Plan de La Tour, Ramatuelle, Rayol-Canadel, Sainte-Maxime, Saint-Tropez.

<sup>2044</sup> Loi N°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO du 14 décembre 2000.

<sup>2045</sup> Syndicat intercommunal pour le schéma de cohérence territoriale des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez.

<sup>2046</sup> Extrait du registre des délibérations du Comité syndical, Séance du 1<sup>er</sup> décembre 2005, N°2005/13.

<sup>2047</sup> On recense ainsi de nombreux sites inscrits, sites classés, espaces boisés classés, espaces remarquables du littoral, propriétés du conservatoire du littoral, sites Natura 2000... SCOT des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez, Rapport de présentation, 2006.

<sup>2048</sup> Un observatoire du littoral est spécialement créé à cet effet en 1994.

un volet SMVM au SCOT approuvé le 12 juillet 2006<sup>2049</sup>. Nous regretterons toutefois que le projet se limite aux quatre communes du SIVOM du Littoral des Maures alors que le périmètre du SCOT comprend cinq autres communes littorales<sup>2050</sup>. Il aurait en effet été plus pertinent que le projet couvre l'ensemble des communes côtières du schéma. Toutefois, il semble que le contexte politique local empêche cette coopération élargie<sup>2051</sup>.

-724- Si le niveau interrégional n'est pas représenté dans le programme de démonstration, un projet porte spécifiquement sur un espace transfrontalier, couvrant les territoires français, monégasque et italien. L'objectif est ambitieux : il s'agit à la fois de réaliser une étude de type contrat de baie permettant d'établir un diagnostic complet de la zone, de mettre en place un partage d'informations au regard des exigences de GIZC et de construire un cadre d'échange opérationnel en matière d'alerte en cas de pollution accidentelle<sup>2052</sup>.

-725- Ainsi, le programme de démonstration lancé en 2004 dans le cadre de l'appel à projets national constitue une des initiatives fondamentales de ces dernières années de politique littorale. Les conclusions qui émergeront devraient permettre de dresser un état des lieux des forces en présence sur le littoral et d'apporter un regard critique quant à l'efficacité des outils juridiques disponibles et la pertinence des acteurs impliqués. À l'heure actuelle, il apparaît que l'État souhaite valoriser la diversité des approches locales de GIZC et encourager l'ensemble des échelons décisionnels à s'inscrire dans de telles initiatives ; cette orientation pourrait préfigurer l'avenir de la politique littorale (B).

---

<sup>2049</sup> Syndicat intercommunal pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez, Délibération 2006/09 du 12 juillet 2006.

<sup>2050</sup> Voir les cartes proposées Annexe V, Section IV.

<sup>2051</sup> Entretien avec un chargé de mission pour le projet de GIZC - SIVOM du Littoral des Maures.

<sup>2052</sup> Sur ce projet, voir plus particulièrement infra 789.

## **-B- Un programme préfigurant le devenir de la politique littorale française ?**

-726- Il nous semble que la multiplicité des supports institutionnels capables d'entreprendre des initiatives de GIZC constitue une opportunité réelle pour l'espace littoral (1). Il restera alors à penser l'action publique littorale, non en fonction de l'acteur détenteur de la compétence d'approbation, mais en terme d'association du plus grand nombre à la prise de décision (2).

### **-1- La multiplicité des supports institutionnels pour la mise en œuvre d'une gestion intégrée à échelle locale : une opportunité.**

-727- Au regard du système italien reposant dans une large mesure sur la seule collectivité régionale, le cadre territorial français de GIZC peut sembler particulièrement complexe. Non seulement la région française ne constitue pas une catégorie privilégiée de collectivité territoriale mais les communes d'abord, les départements ensuite, disposent d'outils juridiques leur permettant de contribuer à la défense et la gestion rationnelle de l'espace côtier. Surtout, les structures intercommunales tendent à s'impliquer de plus en plus dans cette problématique et à en devenir des acteurs de premier plan. Les potentialités offertes par l'étendue du paysage administratif français sont ainsi largement utilisées dans le cadre de la gestion de l'espace littoral, aucun échelon de gouvernance n'étant privilégié. Les récentes évolutions de la politique littorale française ne semblent pas contredire ce constat originel. Bien au contraire. La sélection retenue dans le cadre du programme de démonstration engagé en 2004 révèle la volonté de l'État de s'appuyer sur l'ensemble des supports institutionnels disponibles.

-728- Ces orientations nationales ne sont pas sans susciter quelques critiques. En premier lieu, il faut reconnaître que l'implication de l'ensemble des échelons potentiellement impliqués dans le processus de gestion intégrée du littoral se fait au détriment d'une certaine lisibilité. De même, cette diversité des supports provoque une certaine dilution des responsabilités : il est ainsi complexe de déterminer quel(s) acteur(s) décentralisé(s) condui(sen)t aujourd'hui la politique de GIZC. Dans ce contexte actuel d'enchevêtrement des compétences, qui donnera alors la vision commune ? Hors cadre juridique national, le système devient souvent obscur puisque multi-échelle : peuvent alors se multiplier sur un même périmètre de nombreuses initiatives de GIZC menées par différents échelons

décisionnels et ce, sans garantie d'une véritable cohérence entre celles-ci. Il manque donc à l'échelle infra-étatique une instance de coordination, d'intégration des politiques littorales que, selon nous, la région peut constituer<sup>2053</sup>. Enfin, le programme de démonstration n'apporte aucune clarification particulière puisqu'il tend lui-même à valoriser la diversité des approches de GIZC en s'appuyant sur de multiples structures institutionnelles. Plus qu'une absence de choix, nous considérons à l'inverse la démarche française comme une véritable stratégie de GIZC.

-729- La pluralité des structures porteuses de projets est en effet valorisée à dessein : « même dans les cas où une approche incitée par le gouvernement est adoptée, la nature intrinsèque de la gestion intégrée exige la participation active des communautés locales et des autres acteurs locaux, réunissant ainsi les deux approches dans un cadre synergique<sup>2054</sup> ». La stratégie française de GIZC s'appuie donc sur une approche à trois niveaux - national, régional et local - et favorise à ce titre la pluralité des approches au niveau sub-régional. Comme l'observe la communication de la Commission européenne sur l'AIZC, « les administrations locales sont les mieux placées pour recueillir des informations relatives à la situation locale, impliquer les groupes d'intérêts locaux, dégager des positions consensuelles ou procéder à des arbitrages et garantir l'application optimale et systématique des facteurs d'intégration<sup>2055</sup> ». Les conclusions du programme révéleront si certaines instances sont mieux adaptées que d'autres à la gestion de l'espace littoral. Dans cette attente, il ne nous paraît pas illogique d'utiliser l'ensemble des potentialités offertes par le paysage administratif français.

-730- Ainsi, la large panoplie d'outils juridiques disponibles pour la gestion des zones côtières trouve sa source dans la pluralité des supports institutionnels existants. Il restera toutefois à coordonner et intégrer l'ensemble des initiatives engagées. À cet égard, le projet de document de référence envisagé dans le cadre de la Mission interministérielle

---

<sup>2053</sup> En ce sens, voir infra 815-823.

<sup>2054</sup> PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, p.24.

<sup>2055</sup> Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, 27 septembre 2000, COM (2000) 547 final, p.10. En ce sens, voir également : POST (JC), LUNDIN (CG) (Eds.), Guidelines for integrated coastal zone management, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N°9, The World Bank, Washington D.C, 1996, p.9 ; PNUE/PAM/PAP, Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, p.51.

Languedoc-Roussillon constitue une initiative des plus intéressantes qui, selon nous, pourrait préfigurer la future place de la collectivité régionale dans la stratégie française de GIZC. Il reste que l'association de l'ensemble des acteurs concernés par le littoral constitue le défi majeur à relever pour ces prochaines années (2).

## **-2- La refonte de l'action publique locale à travers une participation élargie des acteurs du littoral : un défi essentiel.**

-731- Le droit comparé a ceci de passionnant qu'il permet de ne pas raisonner de manière isolée et de dégager de nouveaux supports de réflexion. La question de la décentralisation est à nos yeux une question fondamentale, pour l'équilibre de la gouvernance territoriale en général, pour l'appréhension spécifique du territoire côtier en particulier. Les développements du droit italien inscrivant la région en tant que collectivité privilégiée d'un point de vue organisationnel, financier et normatif sont riches d'enseignement. La question de la décentralisation contient donc de réels enjeux qu'il nous conviendra d'aborder<sup>2056</sup>. Toutefois, en matière de gestion du littoral, la distinction classique entre centralisation et décentralisation est parfois réductrice.

-732- C'est en effet l'association de l'ensemble des acteurs concernés par l'espace littoral qui doit être constamment recherchée. La GIZC requiert la participation de l'ensemble des acteurs, publics et privés, intéressés par cette problématique : État, collectivités territoriales, partenaires économiques, associations, ONG, citoyens<sup>2057</sup>... La question de l'organe détenteur de la compétence d'approbation reste certes déterminante mais ne doit pas occulter l'exigence d'une participation élargie. Les instruments juridiques spécifiquement consacrés à l'espace littoral doivent donc s'attacher à déterminer des procédures d'élaboration associant le plus largement possible acteurs institutionnels et partenaires socio-économiques intéressés. En exagérant, l'on pourrait même dénier toute

---

<sup>2056</sup> En ce sens, voir notamment infra 809-823.

<sup>2057</sup> En ce sens : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, 27 septembre 2000, COM (2000) 547 final, p.10 ; Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002 (10) ; OCDE, Gestion des zones côtières - Politiques intégrées, Les Éditions de l'OCDE, Paris, 1993, p.28 ; PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, p.vii et 38 ; POST (JC), LUNDIN (CG) (Eds.), Guidelines for integrated coastal zone management, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N°9, The World Bank, Washington D.C, 1996, pp.6-9.



importance à la question de l'organe détentrice de la compétence décisionnelle finale dès lors que l'initiative et l'élaboration sont partagées par l'ensemble des acteurs. Cela suppose donc de ne plus raisonner uniquement en terme de compétences centralisées / décentralisées mais plus largement d'association et de participation élargies.

-733- Pour ce faire, il convient que les structures institutionnelles porteuses de projets de GIZC puissent associer le plus largement possible les partenaires intéressés. Or, il n'existe que peu d'outils institutionnels permettant de mener une telle coopération élargie autour du territoire littoral. Si les structures de coopération intercommunale élargissent le champ géographique des interventions, elles restent toutefois constituées des seuls acteurs publics. À cet égard, des avantages importants résident dans l'institution de groupements d'intérêt public (GIP), personnes morales de droit public<sup>2058</sup> dotées d'une autonomie financière et d'une structure légère de fonctionnement, support juridique d'une coopération entre partenaires publics et privés<sup>2059</sup>. Le GIP peut être créé dans des domaines variés - la recherche, la technologie, le sport, l'action culturelle, le tourisme, l'environnement<sup>2060</sup> - et de plus en plus de groupements visent la gestion intégrée d'un segment littoral : c'est le cas par exemple du GIP Littoral aquitain, du GIP Seine Aval ou, sur les rives méditerranéennes, du GIP Calanques de Marseille<sup>2061</sup>. La durée de vie limitée du GIP constitue toutefois l'inconvénient majeur d'une telle structure destinée à conduire sur le littoral une politique de développement durable, impliquant une dimension temporelle élargie. De même, malgré des avantages incontestables, le syndicat mixte ne permet pas une représentation des autorités étatiques, sauf en qualité d'observateur<sup>2062</sup>. Le récent rapport français de 2006 souligne ainsi l'absence de « structure institutionnelle pérenne pour une association d'une (...) large gamme de partenaires<sup>2063</sup> ».

---

<sup>2058</sup> Tribunal des conflits, 14 février 2000, GIP Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans abris c/ Mme Verdier.

<sup>2059</sup> Loi N°82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, JO du 16 juillet 1982, article 21.

<sup>2060</sup> Loi N°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO du 3 février 1995.

<sup>2061</sup> Pour une présentation des initiatives menées dans ce cadre, consulter le site Internet [www.calanques.fr](http://www.calanques.fr).

<sup>2062</sup> C'est le cas dans le cadre du SMACOPI.

<sup>2063</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.48.

-734- Il convient pourtant de dépasser le clivage traditionnel centralisation / décentralisation ou État / collectivités territoriales pour s'assurer que chaque outil juridique d'une part, chaque support institutionnel d'autre part, associe le plus largement possible l'ensemble des acteurs intéressés. Ce postulat constitue l'une des conditions essentielles à la mise en œuvre de la GIZC, comme le démontre le succès rencontré par certains outils juridiques (SCOT littoraux notamment) et supports institutionnels (syndicat mixte, association<sup>2064</sup>, GIP...) qui, malgré les limites énoncées, s'attachent à une association du plus grand nombre. De même, c'est l'une des raisons pour laquelle la démarche contractuelle semble si adaptée à la gestion des écosystèmes en général - les procédures de gestion des sites Natura 2000 en témoignent<sup>2065</sup> - et du milieu littoral en particulier : les contrats de pays, les contrats d'agglomérations, les contrats de baie ou encore les PNR se fondent en effet sur cette logique participative. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la loi d'avril 2006 rapproche significativement les parcs nationaux des PNR à travers l'élaboration de chartes<sup>2066</sup>.

-735- Ainsi, comme le note le récent rapport français sur la stratégie de GIZC, « la solution préconisée est l'association dans un cadre contractuel de tous les acteurs du territoire : ni déconcentration, ni décentralisation, mais plutôt "territorialisation", la politique du littoral a localement vocation à s'exercer dans des structures territorialisées réunissant autour d'un même projet et d'une même gestion tous les acteurs, institutionnels ou non, dans un périmètre pertinent au regard des enjeux considérés : collectivités territoriales (communes et leurs groupements, départements, régions), État (autorités locales et services déconcentrés), acteurs socioprofessionnels (comités régionaux et locaux des pêches), associations porteuses d'enjeux citoyens, experts et scientifiques<sup>2067</sup> ». Nous approuvons totalement cette démarche qui dépasse les débats traditionnels - dont la pertinence demeure néanmoins - et place la gestion du littoral au-delà d'un rapport de force entre acteurs institutionnels. Le terme de « territorialisation » ne semble pas recouvrir ici un contenu

---

<sup>2064</sup> Association pour le développement du bassin versant de la Baie de Bourgneuf par exemple.

<sup>2065</sup> Le décret de 2006 est à cet égard particulièrement éloquent : Décret N°2006-922 du 26 juillet 2006 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code de l'environnement, JO N°172 du 27 juillet 2006 p.11200.

<sup>2066</sup> Loi N°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs marins et aux parcs naturels régionaux, JO N°90 du 15 avril 2006 p.5682, article 3, codifié à l'article L 331-3 du Code de l'environnement.

<sup>2067</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.53.

précis mais formule l'idée d'une alternative à l'association traditionnelle "un territoire un échelon administratif". La gestion intégrée implique ainsi que le territoire littoral détermine les acteurs de la gouvernance et non pas qu'un échelon administratif unique impose un périmètre arbitraire et un acteur dominant. Il reste que ces considérations dépassent le simple cadre juridique puisqu'elles portent plus largement sur le rapport entre État et collectivités décentralisées, rapport qui, d'une manière générale, s'entend encore trop souvent en terme de conflit et de concurrence.

### **Conclusion.**

-736- Le territoire littoral n'est pas juridiquement saisi d'une manière identique par les États français et italien. Par suite et en vertu de l'organisation constitutionnelle des pouvoirs, les politiques décentralisées de gestion des zones côtières ne reposent pas sur des fondements identiques. Nous observerons ainsi en France comme en Italie un même mouvement plaçant la région au cœur du processus de GIZC, mouvement dont les sources sont toutefois opposées. Le système institutionnel décentralisé est, en Italie, largement construit autour de l'échelon régional, collectivité territoriale dotée d'un pouvoir législatif et compensant de plus en plus les carences étatiques par la conduite de véritables politiques de gestion intégrée. En France, la région constitue également un échelon important dans la mise en œuvre de la GIZC ; les limites de l'autonomie normative régionale impliquent cependant une intervention étatique forte, ce qu'illustre parfaitement la politique littorale conduite en Languedoc-Roussillon. De plus, la région ne constitue pas le support privilégié de la décentralisation. À échelle locale, il existe en effet une importante diversité des supports territoriaux susceptibles de conduire des initiatives de gestion intégrée. Largement encouragée par les récentes orientations de la politique nationale, cette diversité aboutit à une structure décentralisée à deux niveaux - régional et local - lorsqu'en Italie, seule la région dispose d'une capacité à s'ériger en structure porteuse de projets littoraux. Bien que singulièrement différente, ces deux approches françaises et italiennes n'en requièrent pas moins chacune un remodelage conséquent afin de s'inscrire pleinement dans le cadre de la gestion intégrée (Chapitre II).





## **Chapitre II. Une même exigence de remodelage des architectures juridiques et institutionnelles consacrées à l'espace littoral.**

---

-737- L'ancrage progressif des exigences de GIZC au sein de l'appareil juridique et institutionnel français est récent. De même, le développement d'initiatives régionales pour la gestion rationnelle des littoraux italiens remonte à quelques années seulement. Ainsi la France et l'Italie n'en sont-ils qu'au premier temps d'une nouvelle gouvernance des territoires littoraux et d'une nouvelle relation entre autorités étatiques et échelons décentralisés. Droits français et italien nécessitent donc des réformes substantielles en vue d'une mise en œuvre effective et efficiente de la gestion intégrée. Si l'on peut tracer des perspectives d'évolution convergente (Section I), les politiques françaises et italiennes consacrées au littoral reposent néanmoins sur des fondements si divers qu'elles nécessitent aujourd'hui la conduite d'actions différenciées (Section II).

### **- Section I - Des perspectives d'évolution convergente.**

-738- En France comme en Italie, il nous semble que l'avenir de la politique littorale s'oriente autour de deux perspectives identiques. Au niveau interne d'une part, la collectivité régionale devrait devenir un échelon de gouvernance de plus en plus important dans la mise en œuvre de la GIZC (§1). Au niveau externe d'autre part, c'est vers un développement significatif de la coopération transfrontalière que ces deux États devraient tendre (§2).

#### **-§1- Au niveau interne : la région, échelon de gouvernance émergent.**

-739- Au cours de ces dernières décennies, la collectivité régionale a acquis, en France comme en Italie, une dimension considérable au sein de l'appareil étatique décentralisé (A) et tend aujourd'hui à devenir un pivot essentiel dans la mise en œuvre de la GIZC (B).

## **-A- Une place grandissante au sein de l'appareil étatique décentralisé.**

-740- La région occupe depuis plusieurs années déjà une place majeure au sein du système politique italien (1). En France, cette place est encore naissante (2).

### **-1- Une place majeure au sein du système politique italien.**

-741- La création tardive de l'État italien a longtemps favorisé une forte centralisation de l'action politique. L'unité fragile du pays oblige en effet à préférer l'uniformité du système aux aspirations autonomistes de certains territoires. Ce n'est qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale qu'apparaît l'opportunité d'instituer un quatrième niveau d'administration, la région. Si le texte originel de la Constitution du 27 décembre 1947 accorde une compétence législative à cinq régions à statut spécial<sup>2068</sup>, les régions de droit commun ne seront quant à elles véritablement mises en place qu'en 1970<sup>2069</sup>. Pour des raisons conjoncturelles liées à l'équilibre des forces politiques, l'Italie s'est d'abord contentée de mettre en place un fédéralisme administratif<sup>2070</sup> à Constitution inchangée, avant de consacrer constitutionnellement la voie décentralisatrice, aujourd'hui particulièrement prononcée. Tout en affirmant l'unité et l'indivisibilité de la République en son article 5, la Constitution italienne reconnaît ainsi les communes, provinces, villes métropolitaines<sup>2071</sup> et régions comme entités constitutives de l'État.

---

<sup>2068</sup> Il s'agit des régions Frioul-Vénétie Julienne, Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut-Adige et Val d'Aoste.

<sup>2069</sup> Legge 25 maggio 1970, N°352, Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo, GU N°147 del 15 giugno 1970. L'ensemble des statuts régionaux sera adopté en moins de quatorze mois.

<sup>2070</sup> Sur cette notion, voir particulièrement CAVALERI (P), Diritto regionale, CEDAM, 2006, 316p.

<sup>2071</sup> Les villes métropolitaines, collectivités créées en 1990 (Legge 8 giugno 1990, N°142, Ordinamento delle autonomie locali, GU N°135 del 12 giugno 1990) auraient dû se substituer aux provinces dans certaines zones expressément désignées (Bari, Bologne, Florence, Gênes, Milan, Naples, Turin, Venise). Si aucune n'a à ce jour été instituée, une loi en ce sens est actuellement en préparation : Disegno di legge, Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

-742- Dans la théorie constitutionnelle classique, trois principes caractérisent l'État fédéral : le principe de superposition des niveaux juridiques fédéral et fédéré, le principe d'autonomie des États fédérés et le principe de participation des États fédérés à la formation du droit fédéral<sup>2072</sup>. Au vu de cette définition, plusieurs éléments empêchent de qualifier l'Italie d'État fédéral. En premier lieu, l'article 5 de la Constitution proclame solennellement l'unité et l'indivisibilité de République. De même, l'autonomie statutaire dont jouissent les régions de droit commun ne constitue pas une autonomie constitutionnelle, l'article 123 de la Constitution ne conférant pas au statut régional la nature d'une Constitution<sup>2073</sup>. De manière hautement symbolique, la Cour constitutionnelle refuse d'ailleurs à la région le droit de désigner son assemblée comme « parlement », réservant ce terme au siège de la représentation nationale<sup>2074</sup>. De plus, les compétences attribuées à l'État dépassent le seul domaine régalien et portent sur des matières traditionnellement concédées aux États fédérés<sup>2075</sup>. En outre, si la référence à l'« intérêt national » comme limite à la législation régionale a été supprimée de l'article 117, beaucoup considèrent toujours cette barrière infranchissable de par l'article 5 de la Constitution. Par ailleurs, le pouvoir substitutif de l'État en cas d'inertie régionale, reconnu depuis de longues années<sup>2076</sup> et traditionnellement organisé par les normes nationales<sup>2077</sup>, est aujourd'hui constitutionnalisé<sup>2078</sup> : un tel mécanisme altère incontestablement l'autonomie des collectivités infra-étatiques. La participation de ces collectivités à l'exercice du pouvoir central est enfin particulièrement limitée : le concours des régions à l'élection du Président de la République, prévu par l'article 83 alinéa 2 de la Constitution, n'a en effet qu'une portée très réduite. De même, la participation des Présidents de région à

<sup>2072</sup> FAVOREU (L), GAIA (P), GHEVONTIAN (R), MESTRE (J-L), PFERSMANN (O), ROUX (A), SCOFFONI (G), *Droit constitutionnel*, Précis Dalloz, 7<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.386-397 ; GICQUEL (J), GISCQUEL(J-E), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 20<sup>e</sup> Édition, 2005, pp.75-79.

<sup>2073</sup> Corte costituzionale, 13-27 luglio 2004, N°372 : SCLAVI (F), « Brevi cenni a sentenza Corte Costituzionale n. 372/2004 », SALVEMINI (L), « Il sapore degli Statuti Regionali. Breve commento alla Sentenza n. 372/2004 », articles disponibles sur le site Internet [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>2074</sup> Corte costituzionale, 12 aprile 2002, N°106 : LUPO (N), « Dalla Corte costituzionale uno stop ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. N°106/2002 », SCACCIA (G), « Il Parlamento "nazionale". Sunt nomina consequentia rerum ? », articles disponibles sur le site Internet [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

<sup>2075</sup> C'est le cas, par exemple, de l'édiction des règles de droit civil et pénal, compétences étatiques exclusives en vertu de l'article 117 alinéa 2.

<sup>2076</sup> Corte costituzionale, 24 febbraio 1972, N°42.

<sup>2077</sup> La réforme Bassanini en est une illustration exemplaire, organisant précisément les modalités d'exercice du pouvoir de substitution étatique.

<sup>2078</sup> L'article 120 alinéa 2 attribue à l'État ce pouvoir de substitution en cas de non respect des normes et des traités internationaux ou des normes communautaires, en cas de danger grave pour la sécurité publique, ou lorsque cela est requis afin de protéger l'unité juridique ou l'unité économique et, notamment, afin de protéger les niveaux essentiels des prestations en matière de droits civiques et sociaux, indépendamment des limites territoriales des pouvoirs locaux. L'article 117 alinéa 5 vise plus spécifiquement le pouvoir de substitution en cas d'inexécution des obligations internationales et communautaires.



statut spécial à certaines délibérations du Conseil des ministres reste exceptionnelle<sup>2079</sup>. Surtout, le Sénat italien n'est pas une chambre de représentation territoriale<sup>2080</sup>. Au vu de l'ensemble de ces éléments, la République italienne n'est pas un État fédéral.

-743- Néanmoins, suivant un « processus très long et ardu<sup>2081</sup> » dont la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001 constitue un certain aboutissement<sup>2082</sup>, l'Italie a progressivement placé la région au cœur du système institutionnel, lui conférant une compétence législative de droit commun. Cette clef de répartition des compétences « institue implicitement le principe de subsidiarité au niveau du pouvoir législatif ce qui pour certains est une marque du fédéralisme<sup>2083</sup> ». Outre ses huit mille cent communes et cent six provinces, l'Italie compte aujourd'hui vingt régions<sup>2084</sup>, dont cinq à statut spécial, organisées librement autour d'un statut fixant « la forme du gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement<sup>2085</sup> ». Au-delà des fonctions administratives attribuées

---

<sup>2079</sup> FOUGEROUSE (J), « La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 : l'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme », *Revue internationale de droit comparé*, 4/2003, p.955.

<sup>2080</sup> Le vaste projet de révision constitutionnelle rejeté le 25 juin 2006 par le peuple italien comprenait une modification du Titre I de la Constitution en ce sens. Sur le contenu du projet et particulièrement ses conséquences sur le système régional, voir notamment FALCON (G), « Quattro ministeri e un referendum », *Le Regioni*, 2-3/2006, pp.227-232 ; TOSI (R), « Titolo V : la riforma della riforma puo aspettare », *Le Regioni*, 4/2006, pp.583-588.

<sup>2081</sup> MERLONI (F), « Italie : du centralisme de l'État à la République des autonomies territoriales » in DELCAMP (A), LOUGHLIN (J), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Notes et études documentaires, La Documentation française, novembre 2002, p.215.

<sup>2082</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, N°3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, GU N°248 del 24 ottobre 2001. Sur ce texte et les modifications fondamentales qu'il apporte, voir notamment : CECCHETTI (M), « Problemi e prospettive del sistema delle fonti del diritto dell'ambiente dopo la riforma costituzionale del Titolo V », *DGA*, 2/2002, pp.399-439 ; CIVITARESE MATTEUCI, « Il paesaggio nel nuovo Titolo V Parte II della Costituzione », *RGA*, 2/2003, pp.253-273 ; COCCO (G), « La legislazione in tema d'ambiente è ad una svolta », *DGA*, 2/2002, pp.347-360 ; DESIDERI (C), « Interessi ambientali, Costituzione e regioni », *DGA*, 2/2002, pp.379-398 ; GRASSI (S), « La tutela dell'ambiente dopo il nuovo Titolo V », *DGA*, 2/2002, pp.361-378 ; IMPARATO (EA), « Ambiente e riforma costituzionale in Italia e in Francia : prime note per una comparazione », *DGA*, 3/2003, pp.531-542 ; LUCARELLI (A), « Il diritto dell'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo », *DGA*, 2/2002, pp.333-345 ; MERLONI (F), « Italie : du centralisme de l'État à la République des autonomies territoriales » in DELCAMP (A), LOUGHLIN (J), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Notes et études documentaires, La Documentation française, novembre 2002, pp.213-231 ; OLIVETTI RASON (N), « Le droit de l'environnement dans la Constitution italienne » in GEROTTO (S), *Questions choisies de droit comparé de l'environnement*, CLEUP Editrice, Padova, 2002, pp.93-101 ; URBANI (P), « Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione », *RGU*, 1/2003, pp.50-64.

<sup>2083</sup> FOUGEROUSE (J), « La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 : l'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme », *Revue internationale de droit comparé*, 4/2003, p.930. C'est le modèle prévu, par exemple, par l'article 28 de la Loi fondamentale allemande.

<sup>2084</sup> Article 116 de la Constitution. Ces régions à statut ordinaire sont les Abruzzes, la Basilicate, la Calabre, la Campanie, l'Émilie-Romagne, le Latium, la Ligurie, la Lombardie, les Marches, la Molise, l'Ombrie, le Piémont, les Pouilles, la Toscane, la Vénétie.

<sup>2085</sup> Article 123 de la Constitution. Chaque région est par ailleurs composée d'un conseil régional, d'une commission exécutive et d'un Président (article 121 de la Constitution). La réforme constitutionnelle de 1999, introduisant un alinéa 5 à l'article 122, établit l'élection du Président de région au suffrage universel direct, à moins que le statut régional n'en dispose autrement.

aux collectivités territoriales en vertu du principe de subsidiarité<sup>2086</sup>, l'activité réglementaire régionale n'est soumise à aucune forme de tutelle de l'État. De même, il n'existe pas de contrôle *a priori* des lois régionales<sup>2087</sup> mais une possibilité pour le gouvernement de soumettre à la Cour constitutionnelle la question de leur « légitimité »<sup>2088</sup>. La fonction législative régionale est aujourd'hui d'autant mieux protégée que le contrôle étatique d'opportunité politique des lois régionales a été supprimé et qu'un droit de recours direct pour conflit d'attribution avec l'État est accordé à la région par l'article 127 alinéa 2 de la Constitution. Les régions, dont l'autonomie financière sort également renforcée de la réforme de 2001<sup>2089</sup>, sont en outre associées à l'élaboration des actes internationaux et communautaires. Elles contribuent à l'application de ces normes dans le respect des lois nationales<sup>2090</sup> et peuvent, dans les matières de leurs compétences, conclure des accords avec des entités infra-étatiques étrangères<sup>2091</sup>. En tant que collectivité intermédiaire, la région entretient par ailleurs des rapports privilégiés avec l'État et les entités locales à travers des structures institutionnelles spécialement constituées à cet effet<sup>2092</sup>.

---

<sup>2086</sup> Article 118 de la Constitution, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale - adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 et ratifiée par l'Italie (Legge 30 dicembre 1989, N°439, Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, GU N°17 del 22 gennaio 1990) - dont l'article 4 alinéa 3 dispose que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens ».

<sup>2087</sup> Avant la réforme constitutionnelle de 2001, un commissaire du gouvernement effectuait ce contrôle en vertu de l'article 127 de la Constitution.

<sup>2088</sup> Article 127 alinéa 1. Il s'agira alors de déterminer si la loi dépasse la sphère de compétence attribuée à la région. À cet égard, la Cour constitutionnelle estime que la validité d'une loi régionale n'implique plus la « recherche d'un titre constitutionnel spécifique autorisant l'intervention régionale mais au contraire la recherche de l'existence de compétences étatiques exclusives ou partielles » : Corte costituzionale, 26 giugno 2002, N°282. Sur cette décision, voir notamment CARAVITA (B), « Prime precisazioni della Corte costituzionale sulla potestà legislativa regionale nel nuovo art.117 », article disponible sur le site Internet [www.federalismo.it](http://www.federalismo.it) ; D'ATENA (A), « La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore », article disponible sur le site Internet [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>2089</sup> FOUGEROUSE (J), « La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 : l'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme », *Revue internationale de droit comparé*, 4/2003, pp.938-942.

<sup>2090</sup> Article 117 alinéa 5. Sur ce thème, voir particulièrement CARMELI (S), *La Constitution italienne et le droit communautaire. Étude de droit comparé*, l'Harmattan, Logiques juridiques, 2002, 393p ; SORRENTINO (F), *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1996, 185p.

<sup>2091</sup> Article 117 alinéa 9.

<sup>2092</sup> En l'absence d'une seconde chambre parlementaire des régions et des autonomies locales, un système de coordination a été organisée, principalement à travers la Conférence État-Régions (Legge 23 agosto 1988, N°400, Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri, GU N°214 del 12 settembre 1988, article 12) et la Conférence État-Autonomies locales (DPCM 2 luglio 1996, Istituzione della Conferenza Stato-città e autonomie locali, GU N°21 del 27 gennaio 1997), conférences fusionnées en une Conférence unifiée (Decreto Legislativo 28 agosto 1997, N°281, Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città' ed autonomie locali, GU N°202 del 30 agosto 1997, Rettifica GU N°217 del 17 settembre 1997) : BIFULCO (R), « Il modello italiano della

-744- Cinq régions disposent de « formes et conditions particulières d'autonomie<sup>2093</sup> » les distinguant des quinze autres régions à statut ordinaire. Des considérations géographiques (Sicile, Sardaigne<sup>2094</sup>) ou linguistiques (Frioul-Vénétie Julienne, Trentin-Haut-Adige, Val d'Aoste) de même que la crainte d'un séparatisme expliquent la création de ces régions à statut spécial, historiquement caractérisées par une autonomie statutaire, normative et financière renforcée<sup>2095</sup>. Toutefois, certains éléments rendent aujourd'hui la différence entre régions ordinaires et régions à statut spécial de plus en plus ténue. En premier lieu, le nouvel article 123 de la Constitution renforce l'autonomie statutaire des régions de droit commun : comme pour les régions à statut spécial, l'intervention de l'État n'est plus requise pour l'approbation du statut régional<sup>2096</sup>. La référence aux lois de la République a par ailleurs été supprimée : les statuts régionaux doivent ainsi uniquement être en harmonie avec la Constitution. De plus, le statut ne régit plus seulement l'organisation interne de la région mais détermine plus largement « la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement<sup>2097</sup> ». De même, comme nous l'avons déjà observé, la réforme constitutionnelle de 2001 a considérablement étendu les compétences des régions à statut ordinaire, leur conférant une compétence législative de droit commun<sup>2098</sup>. Surtout, introduisant le principe d'un régionalisme différencié, la réforme autorise ces régions, dans des matières limitativement énumérées<sup>2099</sup>, à négocier avec l'État des « formes et conditions particulières d'autonomie<sup>2100</sup> » : à travers ce procédé, les régions à statut ordinaire pourraient bénéficier d'une autonomie proche de celle des régions à statut spécial. Les récents développements du régionalisme italien

---

Conferenze Stato - autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali », *Le Regioni*, 2-3/2006, pp.233-268.

<sup>2093</sup> Article 116 alinéa 1 de la Constitution.

<sup>2094</sup> PINNA (P), *Il diritto costituzionale della Sardegna*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003, 145p.

<sup>2095</sup> CAVALERI (P), *Diritto regionale*, CEDAM, 2006, 316p ; TERESI (F), « Le competenze delle Regioni a statuto speciale » in CORSO (G), LOPILATO (V) (A cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, 2006.

<sup>2096</sup> Modification apportée par la Legge costituzionale 22 novembre 1999, N°1, Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni, GU N°299 del 22 dicembre 1999, article 3.

<sup>2097</sup> Afin de se conformer aux nouvelles dispositions constitutionnelles, certaines régions ont déjà adopté leur nouveau statut. C'est le cas des régions Pouilles (mai 2004), Calabre (octobre 2004), Lazio (novembre 2004), Toscane (février 2005), Émilie-Romagne, Marches, Piémont (mars 2005), Ombrie (avril 2005), Ligurie (mai 2005), Abruzzes (septembre 2006)... BIFULCO (R) (A cura di), *Gli Statuti di seconda generazione, Le Regioni alle prova della nuova autonomia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006, 388p ; CARLOTTO (I), « Gli Statuti delle Regioni ordinarie tra governo, Corte costituzionale e consigli regionali : il caso ligure e il caso abruzzese », *Le Regioni*, 1/2006, pp.199-220.

<sup>2098</sup> Article 117.

<sup>2099</sup> Notamment : « la protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels ».

<sup>2100</sup> Article 116 alinéa 3.

semblent donc progressivement effacer la distinction traditionnelle entre ces deux types de régions.

-745- Si la République italienne ne peut juridiquement être qualifiée d'État fédéral, elle constitue cependant un État unitaire fortement décentralisé au sein duquel la région joue un rôle déterminant. La région s'est progressivement constituée en échelon de gouvernance fondamental, non seulement en raison de la « double faiblesse traditionnelle des provinces et des communes<sup>2101</sup> » mais surtout par la conduite d'une politique décentralisée dont elle a été le destinataire quasi-exclusif : on parle ainsi d'État régional<sup>2102</sup>. Certes, l'avenir de l'État italien - sa nature juridique plus particulièrement - reste incertain, les modifications institutionnelles intervenant au gré de l'alternance politique. Toutefois, l'entité régionale a été le premier bénéficiaire d'un mouvement centrifuge dont la remise en cause ne semble pas aujourd'hui envisageable. La période semble d'ailleurs propice à l'approfondissement de la décentralisation à travers la conduite d'un régionalisme différencié destiné à « exalter (...) le potentiel intrinsèque de chaque région<sup>2103</sup> ». C'est, à une moindre mesure toutefois, vers une perspective semblable que tend aujourd'hui le système français (2).

## **-2- Une place en devenir au sein du système politique français.**

-746- En France, la tradition jacobine a longtemps enfermé l'échelon infra-étatique dans l'étau de la centralisation<sup>2104</sup>. Créés sous la Révolution, les départements constituent d'abord une circonscription support pour l'exercice de l'administration d'État<sup>2105</sup>. De même, le choix d'instituer en 1972 l'échelon régional sous forme d'établissement public s'explique par la volonté de ne pas mettre en danger l'autorité et l'unité de l'État<sup>2106</sup>. Le strict régime de tutelle exercé sur les entités infra-étatiques ne prendra fin qu'au début des

---

<sup>2101</sup> PIRON (M), Rapport d'information N°2881 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de République sur l'équilibre territorial des pouvoirs, Assemblée nationale, 22 février 2006, p.172.

<sup>2102</sup> GREWE (C), RUIZ FABRI (H), Droits constitutionnels européens, PUF, 1995, p.331 ; FAVOREU (L), GAIA (P), GHEVONTIAN (R), MESTRE (J-L), PEERSMANN (O), ROUX (A), SCOFFONI (G), Droit constitutionnel, Dalloz, 7<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.411-426.

<sup>2103</sup> FROSINI (TE), « La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato », article disponible sur le site [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>2104</sup> DUPUIS (G), TIMSIT (G), Le centre et la périphérie en France : essai historique et juridique, LGDJ, 2000, 138p ; ROSANVALLON (P), Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours, Édition du seuil, 2006, 445p ; SOLEIL (S), JAUME (L), « Centralisation / décentralisation : retour sur quelques certitudes historiques », AJDA, 2005, pp.760-765.

<sup>2105</sup> Lois des 14 et 22 décembre 1789. Les départements ne deviendront collectivités territoriales que par la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

<sup>2106</sup> CHAPUS (R), Droit administratif général, Tome I, 12<sup>ème</sup> Édition, Montchrestien, 1998, p.241.

années 1980 avec les premières lois de décentralisation<sup>2107</sup> transférant certaines compétences aux communes, départements ainsi qu'aux régions, érigées en collectivités territoriales<sup>2108</sup>. Depuis la réforme de mars 2003<sup>2109</sup>, l'« organisation (...) décentralisée » de la République est reconnue par l'article premier de la Constitution, les communes, départements et régions constituant les collectivités territoriales de droit commun<sup>2110</sup>. Cet acte II de la décentralisation transfère en outre aux collectivités territoriales<sup>2111</sup> de nouvelles compétences<sup>2112</sup>, consacrant également, dans certaines limites et conditions particulières, un droit à l'expérimentation<sup>2113</sup>.

-747- La construction de l'État français s'est largement fondée sur une ambition centralisatrice, destinée à agréger les multiples divisions culturelles, religieuses, politiques et juridiques caractéristiques de l'Ancien régime. Cette emprise de l'État sur son territoire maintiendra longtemps une France centralisée et une organisation uniforme des circonscriptions administratives<sup>2114</sup>. Depuis une trentaine d'années, un mouvement centrifuge anime pourtant l'échelle locale et bouleverse l'architecture territoriale. La France reste néanmoins un État unitaire, loin du mouvement régionaliste italien. La Constitution française n'organise en effet aucune hiérarchie entre les collectivités

---

<sup>2107</sup> Loi N°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars 1982 ; Loi N°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JO du 9 janvier 1983 ; Loi N°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi N°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JO du 23 juillet 1983. L'application de cette réforme a fait l'objet d'évaluations publiques : BRUNET-LECHENAU (C), La décentralisation et le citoyen, Conseil économique et social, 2000, 297p ; HOEFFEL (D), Rapport d'information N°239 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration général, par le groupe de travail sur la décentralisation, Sénat, 1997 ; MAUROY (P), Refonder l'action publique locale, Rapport au Premier ministre, La documentation française, Paris, 2000, 192p ; MERCIER (M), Rapport d'information N°447 fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Sénat, 28 juin 2000, 620p.

<sup>2108</sup> Si la région collectivité territoriale est instituée en 1982, son organisation n'interviendra qu'en 1986 par la Loi N°86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux, JO du 8 janvier 1986.

<sup>2109</sup> Loi constitutionnelle N°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JO N°75 du 29 mars 2003 p.5568.

<sup>2110</sup> Article 72 alinéa 1 de la Constitution. « Les collectivités à statut particulier et les collectivités d'Outre-Mer » constituent les autres collectivités territoriales reconnues par la Constitution.

<sup>2111</sup> Avant 2003, la Constitution mentionnant à la fois les « collectivités territoriales » (Titre XII) et les « collectivités locales » (article 34), les deux termes étaient employés indifféremment. Aujourd'hui seul subsiste dans le texte constitutionnel la première expression.

<sup>2112</sup> Loi N°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO N°190 du 17 août 2004 p.14545.

<sup>2113</sup> Articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution.

<sup>2114</sup> PONTIER (J-M), « L'administration territoriale : le crépuscule de l'uniformité », Rev. Adm., 2002, p.629.

territoriales<sup>2115</sup>. Le nouvel article 72 alinéa 5 de la Constitution consacre ainsi un principe ancien, protégé par le Conseil constitutionnel<sup>2116</sup>. De même, l'autonomie normative de la région n'est pas plus avancée que celle des autres collectivités infra-étatiques. Comme les autres collectivités territoriales, elle a « vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à (son) échelon<sup>2117</sup> ». À cet égard, si le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales est depuis 2003 reconnu par le texte constitutionnel<sup>2118</sup>, il reste subordonné et résiduel par rapport à celui dont dispose le Premier Ministre aux termes des articles 21 et 37 de la Constitution<sup>2119</sup>. En outre, la région ne dispose d'aucune compétence législative spécifique, l'octroi d'une telle compétence à la collectivité territoriale de Corse (CTC) ayant d'ailleurs été censuré par le Conseil constitutionnel en 2002<sup>2120</sup>. Enfin, la consécration constitutionnelle de l'expérimentation - pratique déjà ancienne et encadrée par le juge constitutionnel<sup>2121</sup> - ne concerne pas uniquement la région mais l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements<sup>2122</sup>. Contrairement au système italien, la collectivité régionale ne constitue donc pas le support exclusif des réformes décentralisatrices : elle est une catégorie normale et non privilégiée de collectivité territoriale.

-748- Ce constat ne doit pourtant pas occulter l'importance stratégique de l'entité régionale. En droit interne français, la région constitue en effet le cadre privilégié des politiques de développement économique et d'aménagement du territoire dont les actions, étendues par la loi du 13 août 2004<sup>2123</sup>, ont récemment été saluées par l'OCDE<sup>2124</sup>. En tant qu'échelon intermédiaire, la région s'inscrit en outre comme un niveau pertinent de contractualisation avec l'État, sinon exclusif, du moins prioritaire<sup>2125</sup>. Le renforcement des

<sup>2115</sup> Il en est de même, en théorie tout au moins, de la Constitution italienne.

<sup>2116</sup> Décision N°83-168 DC du 20 janvier 1983, Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, Rec. p.38 ; Décision N°2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, Rec. p.70.

<sup>2117</sup> Article 72 alinéa 2.

<sup>2118</sup> Article 72 alinéa 3.

<sup>2119</sup> FRIER (P-L), « Le pouvoir réglementaire local, force de frappe ou puissance symbolique ? », AJDA, N°11, mars 2003, p.559.

<sup>2120</sup> Décision N°2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, Rec. p.70.

<sup>2121</sup> Voir infra 805-808.

<sup>2122</sup> Article 72 alinéa 4.

<sup>2123</sup> Loi N°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO N°190 du 17 août 2004 p.14545.

<sup>2124</sup> Examens territoriaux de l'OCDE, France, Évaluations et recommandations, OCDE, 2006.

<sup>2125</sup> Entretien avec C. Estrosi, Ministre délégué à l'aménagement du territoire, La Gazette, 24 juillet 2006.

compétences du préfet de région par le décret N°2004-374 du 29 avril 2004<sup>2126</sup> révèle également que « la région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'État<sup>2127</sup> ». La constitutionnalisation de la notion de collectivité chef de file pourrait de surcroît consolider sa place au sein de l'appareil de gouvernance français<sup>2128</sup>. Plus largement, l'émergence de la région, phénomène caractéristique de nombre d'États européens<sup>2129</sup>, s'accompagne d'une reconnaissance juridique et institutionnelle au-delà du cadre national. Ainsi, depuis le traité de Maastricht,<sup>2130</sup> les deux cent entités infra-étatiques - régions françaises et italiennes, *Länder* allemands, communautés autonomes espagnoles<sup>2131</sup>... - sont-elles représentées au sein de l'UE par un Comité des régions<sup>2132</sup>. L'échelon régional constitue également le support de nombreux financements communautaires<sup>2133</sup> et s'affirme de plus en plus comme un « maillon incontournable de l'articulation du territoire européen<sup>2134</sup> ». Les Ministres européens responsables de l'aménagement du territoire, réunis sous l'égide du Conseil de l'Europe, ont d'ailleurs reconnu dès 1983 que le niveau régional constituait « le cadre le mieux approprié pour la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire<sup>2135</sup> ».

<sup>2126</sup> Décret N°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, JO N°102 du 30 avril 2004.

<sup>2127</sup> CHAUVIN (F), « Le décret N°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements », *Revue française d'administration publique*, 2004, N°110, p.397.

<sup>2128</sup> GELIN-RACINOX (L), « La fonction de chef de file dans la loi du 13 août 2004 », *AJDA*, 2007, p.289.

<sup>2129</sup> PIRON (M), Rapport d'information N°2881 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de République sur l'équilibre territorial des pouvoirs, Assemblée nationale, 22 février 2006, pp.278-279.

<sup>2130</sup> Traité sur l'Union Européenne, JOCE C-191 du 29 juillet 1992.

<sup>2131</sup> FERNANDEZ ESPINAR LOPEZ (L-C), FONT I LLOVET (T), GALAN GALAN (A), « Espagne : les structures locales dans l'État des autonomies » in DELCAMP (A), LOUGHLIN (J), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne, Notes et études documentaires*, La Documentation française, novembre 2002, pp.111-136.

<sup>2132</sup> Article 263 du Traité instituant la Communauté européenne.

<sup>2133</sup> IURATO (G), « L'UE e la rappresentanza territoriale regionale », *Le Regioni*, 4/2006, pp.679-710.

<sup>2134</sup> HEBRARD (J), « La coopération interrégionale : maillon incontournable de l'articulation du territoire européen » in LOINGER (G), NEMERY (J-C), *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus et acteurs*, L'Harmattan, 1998, p.244. En ce sens, voir également LAJUDIE (B), « Europe, État, régions : les indispensables nouvelles solidarités d'acteurs » in LOINGER (G), NEMERY (J-C), *Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus et acteurs*, L'Harmattan, 1998, pp.253-268 ; PONTIER (J-M), « Le rôle des collectivités territoriales et la construction européenne », *Rev. Adm.*, 2003, pp.277-278.

<sup>2135</sup> Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'aménagement du territoire, adoptée le 20 mai 1983 à Torremolinos (Espagne). Le principe a d'ailleurs été réaffirmé à plusieurs reprises, notamment en 2003 à travers la Déclaration de Ljubljana sur la dimension territoriale du développement durable, adoptée par les Ministres responsables pour l'aménagement du territoire lors de la 13<sup>e</sup> session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT).

-749- La France et l'Italie sont donc des États de même nature juridique, différant avant tout par le degré d'autonomie qu'ils accordent à leurs collectivités territoriales respectives. En Italie, la région est devenue en 2001 l'organe détenteur du pouvoir législatif de principe. La France, à l'inverse, n'a pas fait le choix de placer la collectivité régionale au centre du processus de décentralisation, celle-ci disposant d'une autonomie organisationnelle, normative et financière beaucoup moins prononcée qu'en Italie. La collectivité régionale devient toutefois un acteur majeur au sein de l'appareil étatique, concentrant de vastes compétences dans des secteurs stratégiques tels que le développement économique ou l'aménagement du territoire. Suivant un modèle largement prévalant en Europe et conformément aux évolutions du droit et des institutions communautaires, l'on peut penser que son importance sera renforcée au cours des prochaines années, notamment en matière d'aménagement du territoire<sup>2136</sup>. À ce titre, la région pourrait constituer, sinon le destinataire exclusif des prochaines réformes décentralisatrices, au moins l'un de ses bénéficiaires importants, confortant sa situation stratégique reconnue par l'UE. Dans ce contexte, les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à l'expérimentation et à la notion de chef de file pourraient opportunément être appliquées à la collectivité régionale. La France et l'Italie suivent donc un même mouvement général, à des vitesses d'exécution différentes toutefois. Si la mutation de l'entité régionale n'est pas achevée, la doctrine est déjà unanime pour considérer cet échelon comme fondamental dans la mise en œuvre de la GIZC (B).

---

<sup>2136</sup> En ce sens, voir notamment PASTOREL (J-P), « Réflexions sur l'aménagement du territoire : vers l'intégration interrégionale européenne », RFDA, mars avril 2005, pp.269-278.



## **-B- Un rôle pivot dans la mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières.**

-750- Depuis plusieurs années déjà, les recherches menées sur le milieu littoral mettent en exergue l'intérêt fondamental de l'échelon régional dans la mise en œuvre de la GIZC<sup>2137</sup>. Un argument majeur est alors avancé pour justifier une telle place : la région constitue un échelon décisionnel intermédiaire, aux confins du local et du national. La région se trouve en effet attenante à l'échelle locale. Elle peut dès lors développer de larges connaissances sur l'espace côtier régional et apprécier les modalités nécessaires à sa protection et sa mise en valeur. C'est à ce niveau que peuvent être recueillies les informations indispensables à l'élaboration de stratégies de gestion et que les aspirations locales peuvent le mieux être entendues. Surtout, c'est à partir de l'échelon régional que l'appréhension du territoire côtier est à la fois la plus large - assurant l'angle de vue nécessaire - et la moins éloignée des circonstances locales, conférant légitimité d'intervention. La région constitue par ailleurs l'échelon décisionnel le plus proche de l'État et à cet égard, le plus apte à transmettre les exigences juridiques établies en amont. C'est donc à ce niveau que pourra le mieux être assurée l'intégration des politiques littorales communautaires et nationales : ainsi, les autorités régionales sont « sans doute les mieux placées pour assurer la gestion de zones côtières particulières en suivant les orientations de base définies au niveau national<sup>2138</sup> ». Pour ce faire, la région détient certains outils juridiques sectoriels permettant d'établir une protection renforcée du territoire côtier (1) mais dispose surtout, à travers ses compétences de planification territoriale, d'outils d'intégration des politiques littorales (2).

---

<sup>2137</sup> En ce sens, voir notamment : BURBRIDGE (P), Planning and management processes : sectoral and territorial cooperation, European demonstration programme on integrated coastal zone management, University of Newcastle, 1999, p.5 ; Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, 27 septembre 2000, COM (2000) 547 final, p.10 ; OCDE, Gestion des zones côtières - Politiques intégrées, Les Éditions de l'OCDE, Paris, 1993, p.16 ; PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, p.17.

<sup>2138</sup> OCDE, Gestion des zones côtières - Politiques intégrées, Les Éditions de l'OCDE, Paris, 1993, p.16.

## **-1- Des outils juridiques sectoriels : les instruments de protection renforcée du territoire.**

-751- La loi cadre italienne de 1991 relative aux aires protégées traite - au-delà des instruments juridiques nationaux tels que les parcs et les réserves naturels<sup>2139</sup> - des outils de protection renforcée du territoire régional<sup>2140</sup>. Des réserves naturelles régionales (RNR) - espaces comprenant des espèces de faune et de flore d'intérêt remarquable ou comportant des écosystèmes importants pour la diversité biologique ou la conservation des ressources génétiques - peuvent ainsi être instituées dès lors que des intérêts régionaux le justifient<sup>2141</sup>. De même, les parcs naturels régionaux (PNR) sont composés d'« espaces terrestres, fluviaux, lacustres et éventuellement par le trait de mer adjacent à la côte, de valeur naturaliste et environnementale, constituant, dans le cadre d'une ou plusieurs régions, un système homogène caractérisé par les aspects naturels des lieux, par les valeurs paysagères et artistiques, par les traditions culturelles des populations locales<sup>2142</sup> ». La loi de 1991 prévoit l'institution des PNR par les collectivités régionales<sup>2143</sup>, après consultation des provinces, communautés de montagnes et communes intéressées<sup>2144</sup> ; elle laisse en outre le soin à chacune d'entre elles d'établir, dans le respect des dispositions prévues par le titre III du texte, sa propre réglementation en la matière<sup>2145</sup>. Le plan du parc, document juridique adopté par l'organisme gestionnaire et approuvé par la région, constitue un véritable instrument de planification prévalant, dans son périmètre, sur les plans paysagers et autres documents d'urbanisme<sup>2146</sup>.

---

<sup>2139</sup> Sur ces outils juridiques, voir supra 594-600.

<sup>2140</sup> Legge 6 dicembre 1991, N°394, Legge quadro sulle aree protette, GU N°292 del 13 dicembre 1991.

<sup>2141</sup> Ibidem, article 2-3.

<sup>2142</sup> Ibidem, article 2-1.

<sup>2143</sup> Ibidem, article 22-3.

<sup>2144</sup> Ibidem, article 22-1.

<sup>2145</sup> Pour une analyse de la législation régionale en matière d'aire protégée, voir notamment : BUGLIONE (E), « La regione promuove la funzionalità dei parchi ? Alcune osservazioni tratte dalle leggi regionali di attuazione della Legge 394/91 », DGA, 3/2002, pp.695-708 ; DEBIAGGI (E), « Le aree protette regionali in Piemonte », DGA, 3/2002, pp.799-822 ; DESIDERI (C), « Le aree protette regionali : régime giuridico e modelli organizzativi », DGA, 3/2002, pp.675-694 ; FERRONI (F), « Le aree protette regionali in Italia : lo stato dell'arte », DGA, 3/2002, pp.783-798 ; LELARDI (G), « Regioni, il laboratorio dei parchi », Parchi N°44, 2005, pp.26-37 ; NUZZO (A), « La legislazione delle Regioni sulle aree protette », Parchi N°44, 2005, pp.39-43 ; NUZZO (A), « I parchi regionali : l'esperienza della Toscana », DGA, 3/2002, pp.757-770 ; PAGLIALUNGA (S), « I parchi regionali : alcune elementi di specificità nella regione Toscana », DGA, 3/2002, pp.771-782.

<sup>2146</sup> Article 25-2.

-752- Institués en 1967 comme outil centralisé, les PNR français ont rapidement vu leur vocation régionale affirmée : le décret du 24 octobre 1975 octroie ainsi à l'établissement public régional l'initiative de l'institution des PNR, en accord avec les collectivités locales ou groupements de collectivités concernés<sup>2147</sup>. Les PNR répondent à une approche sensiblement différente des parcs nationaux, dont l'objet vise d'abord la protection de milieux naturels<sup>2148</sup> : aux termes de l'article L 244-1 du Code rural en effet, « les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public ». L'objectif d'un PNR n'est donc pas seulement d'ordre environnemental mais vise plus largement le développement économique local, l'éducation du public et l'animation du milieu rural. Comme le précise une circulaire du Premier ministre de 1979, « il s'agit sur un vaste territoire de préserver et de mettre en valeur un patrimoine culturel, de favoriser une activité économique et sociale suffisante pour que ses habitants puissent rester au pays, d'accueillir des visiteurs pour les activités de détente et d'initiation à la nature<sup>2149</sup> ». Si la région délimite le périmètre d'étude et les modalités de participation des collectivités locales et partenaires intéressés, l'approbation définitive de la Charte et le classement en PNR restent, contrairement au système italien, une décision purement étatique<sup>2150</sup>. L'article L 121-2 du Code de l'urbanisme impose un lien de compatibilité entre la Charte du parc et les documents d'urbanisme, ce que la participation du syndicat mixte gestionnaire du parc à l'élaboration du SCOT peut garantir<sup>2151</sup>. Depuis 2006, ce gestionnaire peut même être chargé de l'élaboration, du suivi et de la révision du schéma dès lors que « la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont incluses dans le périmètre d'un parc<sup>2152</sup> ». La loi de 2002 relative à la démocratie de proximité transfère par ailleurs à la région la gestion des anciennes réserves naturelles volontaires agréées, créant ainsi les réserves naturelles régionales (RNR)<sup>2153</sup>.

<sup>2147</sup> Décret N°75-783 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux et modifiant le décret N°67-158 du 1<sup>er</sup> mars 1967, JO du 28 octobre 1975.

<sup>2148</sup> Observons toutefois que, depuis la loi d'avril 2006, la motivation pour l'institution d'un parc national peut désormais inclure des considérations d'ordre culturel : article L 331-1 du Code de l'environnement.

<sup>2149</sup> Circulaire du 12 septembre 1979 relative aux parcs nationaux et parcs naturels régionaux, JO du 22 septembre 1979.

<sup>2150</sup> Article L 333-1 du Code de l'environnement.

<sup>2151</sup> Article L 121-4 du Code de l'urbanisme.

<sup>2152</sup> Article L 122-4-1 du Code de l'urbanisme. FEVRIER (J-M), « Réforme des parcs naturels régionaux », Environnement, mai 2006, pp.20-21.

<sup>2153</sup> Article L 332-11 du Code de l'environnement. CANS (C), « Réserves naturelles : une mauvaise loi ne pouvait pas donner lieu à un bon décret », Droit de l'environnement, N°130, Juillet Août 2005, pp.166-172 ;

-753- Comme le soulignait en 1999 le bilan de la loi Littoral, « les parcs naturels régionaux sont bien adaptés pour conserver à une région côtière homogène son caractère propre et préserver les paysages naturels et humains qui y contribuent<sup>2154</sup> ». S'ils ne peuvent s'étendre en mer, les PNR peuvent néanmoins contribuer à la préservation et la gestion rationnelle de l'espace littoral dans sa dimension terrestre. En France, huit parcs régionaux ont ainsi été institués en milieu littoral, dans « des zones humides (Marais du Cotentin et du Bessin), des espaces verts autour de grands chantiers d'aménagement (la Camargue près de Fos, la Brière près de Saint-Nazaire, le parc de Bretonne en Basse-Seine), des espaces touristiques et culturels (parc des Landes de Gascogne, parc d'Armorique, parc du Nord/Pas-de-Calais) (...)»<sup>2155</sup> ». En Italie, près de cent cinquante PNR et plus de trois cent RNR ont déjà été institués<sup>2156</sup> dont nombre d'entre eux en zone littorale<sup>2157</sup>. Ces instruments de protection renforcée du territoire constituent donc une prérogative importante de la région dans la mise en œuvre d'une gestion rationnelle de l'espace littoral, dans sa dimension terrestre tout au moins.

-754- De nombreuses études recommandent par ailleurs l'institution de mécanismes d'acquisition foncière en vue d'une protection de sites ou monuments caractéristiques du littoral. L'article 41 alinéa 2 du modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières établi par le Conseil de l'Europe recommande ainsi qu'« un ou des organismes publics ou une fondation (...) » puisse « (...) acquérir des terrains dans la zone côtière par voie amiable avec les propriétaires ou par l'exercice du droit de préemption ». Dans une même logique, l'article 18 du premier projet de protocole méditerranéen relatif à la GIZC dispose : « pour promouvoir la gestion intégrée des zones côtières, assurer la conservation de zones non urbanisées et permettre l'accès du public à des fins de récréation et de loisirs, les États Parties (...) adoptent des mécanismes d'acquisition foncière, de cession au domaine public et de contrôle de toute urbanisation nouvelle (...) ».

---

CANS (C), « La fausse décentralisation des réserves naturelles », *Droit de l'environnement*, N°19, 2002, pp.113-120 ; CANS (C), « Les réserves naturelles en 45 ans et deux mouvements : évolution, involution », *RJE*, 4/2002, pp.551-588.

<sup>2154</sup> Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Rapport au parlement sur l'application de la loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur et sur les mesures spécifiques en faveur du littoral, Février 1999, p.53.

<sup>2155</sup> Ibidem.

<sup>2156</sup> BALLETTI (F), ROSSI (L), « La preservazione dei territori costieri. Un confronto tra Italia e Francia : il caso del Conservatorio du littoral », *Parchi*, N°46, Ottobre 2005.

<sup>2157</sup> Sont ainsi établis en milieu littoral les PNR Montemarcello-Magra, Portofino (Ligurie), Delta du Po (Émilie-Romagne), Migliarino-San Rossore-Massaciuccoli, Maremma (Toscane), Gianola et Monte di Scauri (Lazio), Porto Conte (Sardaigne) de même que les RNR Isola Gallinara, Bergeggi (Ligurie), Macchiatonda, Tor Caldara (Lazio), Foce Volturmo Costa di Licola, Foce Sele Tanagro (Campanie)...

-755- Certaines contraintes - politiques, juridiques et financières particulièrement - facilitent l'institution d'une telle instance au niveau national : c'est le cas en France à travers le Conservatoire du littoral et des espaces lacustres<sup>2158</sup>. Toutefois, malgré des moyens normatifs et financiers étendus, le Conservatoire n'a pas vocation à protéger l'ensemble du littoral national. C'est la raison pour laquelle les régions sont aujourd'hui invitées à prendre le relais de cet établissement, à travers les Conservatoires régionaux des espaces naturels<sup>2159</sup> (CREN) ou des établissements publics foncier régional<sup>2160</sup> (EPFR). Si de telles initiatives s'avèrent particulièrement intéressantes, leurs pertinences sont toutefois conditionnées par leurs coordinations avec les actions des communes et regroupements intercommunaux, entités qui disposent des compétences essentielles en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Inversement, lorsqu'aucune structure en ce sens n'est établie au niveau national<sup>2161</sup>, il est souhaitable que la région s'investisse dans de telles initiatives, comme c'est le cas en Sardaigne à travers le Conservatoire des côtes.

-756- En France comme en Italie, la région dispose donc d'outils permettant d'établir, sur l'espace côtier notamment, un régime juridique de protection renforcée du territoire. Au-delà de cette compétence sectorielle, la région détient également, à travers ses compétences en matière de planification du territoire, des instruments pouvant assurer l'intégration des politiques littorales (2).

---

<sup>2158</sup> Sur le Conservatoire, voir supra 541-544.

<sup>2159</sup> Dix ans de conservatoires régionaux, Environnement Magazine, février 1999.

<sup>2160</sup> Les régions Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Basse-Normandie et PACA disposent déjà de ce type de structure, en cours de création en Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes. La région PACA dispose ainsi d'un EPFR doté d'un budget de plus de 50 millions d'euros, financé à la fois par l'État (15,24 millions d'euros), la région (15,24 millions d'euros), les six départements (6,4 millions d'euros) mais également par une taxe locale - la taxe spéciale d'équipement - dont le montant est voté chaque année par le conseil d'administration de l'EPFR.

<sup>2161</sup> L'Italie dispose uniquement d'un « Fonds pour l'environnement italien », fondation destinée à protéger et mettre en valeur les biens artistiques, historiques et paysagers et dont les acquisitions, d'ailleurs très limitées, ne concerne pas spécifiquement l'espace littoral.

## **-2- Des outils juridiques d'intégration des politiques littorales : les instruments de planification du territoire.**

-757- La région détient traditionnellement des compétences importantes en matière de planification économique et d'aménagement du territoire. En Italie, c'est là une différence historique entre les deux types de régions, les régions à statut spécial disposant le plus souvent d'une compétence législative exclusive en cette matière<sup>2162</sup> qui reste de compétence concurrente entre l'État et les régions de droit commun<sup>2163</sup>. Ainsi, c'est d'abord à travers ses compétences d'aménagement du territoire que la région italienne assure la défense de l'espace littoral.

-758- Les outils de planification paysagère permettent à la collectivité régionale de conduire sur l'espace littoral une politique de protection et de mise en valeur<sup>2164</sup>. Si la législation nationale prévoit un minimum incompressible, la région va parfois au-delà des prescriptions nationales et, en fonction des circonstances locales, étend le dispositif protecteur établi par la loi Galasso de 1985 : c'est largement le cas du PPR adopté en 2006 par la région Sardaigne<sup>2165</sup>. Au-delà des exigences de protection paysagère, la région peut également prescrire l'élaboration d'un document d'urbanisme sectoriel spécifiquement consacré à l'espace littoral : la perspective d'une gestion intégrée des zones côtières s'inscrit alors au cœur du texte, comme en témoigne le PTCC adopté par la Ligurie<sup>2166</sup>. La région peut enfin s'attacher à l'élaboration d'une véritable stratégie de GIZC à échelle régionale. Encore faut-il pour cela que les services administratifs disposent d'une aptitude en la matière, ce que plusieurs années de politique littorale ont conféré aux responsables d'Émilie-Romagne<sup>2167</sup>.

---

<sup>2162</sup> Legge costituzionale 26 febbraio 1948, N°3, Statuto speciale per la Sardegna, article 3f ; Legge costituzionale 26 febbraio 1948, N°2, Statuto speciale della Regione Sicilia, GU N°58 del 9 marzo 1948, article 14-1-f. Pour la Sardaigne, cette compétence législative exclusive en matière d'urbanisme permet à la région d'intervenir en matière d'environnement, compétence non expressément attribuée par le Statut régional mais dérivant de cette première matière : Corte costituzionale, 10 febbraio 2006, Sentenza N°51.

<sup>2163</sup> Dans sa version originelle, l'article 117 de la Constitution italienne de 1947 place l'urbanisme dans le domaine des compétences concurrentes entre l'État et la région. La réforme constitutionnelle de 2001 utilisera le terme « aménagement du territoire » et maintiendra la matière dans le champ des compétences concurrentes.

<sup>2164</sup> Voir supra 491-503.

<sup>2165</sup> Voir supra 670-681.

<sup>2166</sup> Voir supra 666.

<sup>2167</sup> Voir supra 655-668.

-759- La pertinence des outils de planification du territoire dans l'intégration des politiques littorales est ainsi largement démontrée par ces expériences régionales italiennes. À travers ses attributions en matière d'aménagement et de planification du territoire, la région assure en effet « la planification et la gestion intégrée des interventions de défense des côtes et des habitats côtiers », compétence attribuée par le décret législatif N°112 de 1998<sup>2168</sup>. Ces outils juridiques permettent à la collectivité régionale de s'investir dans une politique de préservation de l'espace littoral, multipliant les actions thématiques et intégrant l'ensemble des politiques sectorielles, nationales et régionales.

-760- En outre, la protection de l'environnement côtier constitue en Italie une compétence partagée avec l'État<sup>2169</sup> à qui il revient de définir des orientations pour la défense de l'espace littoral<sup>2170</sup> en élaborant notamment un Plan de défense de la mer et des côtes<sup>2171</sup>. Si ces dernières décennies ont été marquées par une inactivité étatique préjudiciable, l'on doit pourtant espérer que la situation évolue, tant sous la pression du droit international que par une prise de conscience des autorités nationales. La nouvelle majorité gouvernementale en fonction depuis juin 2006 - et le nouveau Ministre chargé de l'environnement plus particulièrement - ont d'ailleurs déjà regretté l'absence de cadre étatique relatif au littoral et envisagé l'adoption, sinon d'un texte normatif, du moins de lignes directrices en la matière<sup>2172</sup>. Dans hypothèse où un tel document serait adopté, la région devrait alors assurer un rôle de pivot en intégrant, dans ses outils de planification du territoire, les dispositions juridiques ou les orientations établies par l'État. L'entité régionale constituerait ainsi un échelon d'intégration pertinent, assurant l'application des dispositions internationales et nationales en fonction des particularités locales.

-761- Au cours des prochaines années, deux éléments majeurs pourraient donc renforcer le rôle de la collectivité régionale italienne dans la mise en œuvre de la GIZC. En premier lieu, il est souhaitable que l'ensemble des régions italiennes s'engage dans la formulation

---

<sup>2168</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, article 89-1-h.

<sup>2169</sup> Ibidem, article 69-2-d.

<sup>2170</sup> Ibidem, article 88-1-z-aa.

<sup>2171</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983, article 1, obligation réitérée par l'article 80-1-a du Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998.

<sup>2172</sup> Déclaration de M. Pecoraro Scanio, Ministre de l'environnement et de la protection du territoire et de la mer, Rome, le 21 juillet 2006.

de stratégies de gestion des littoraux. De telles initiatives doivent en effet être généralisées à l'ensemble des régions littorales, la pertinence d'une telle démarche ayant été largement démontrée par les régions Ligurie, Émilie-Romagne ou Sardaigne. Parallèlement, l'intervention étatique espérée pourrait considérablement renforcer le rôle de la région qui devrait alors appliquer de manière circonstanciée les dispositions juridiques nationales. Dans ces deux hypothèses, les compétences de planification et d'aménagement du territoire reconnues à la région pourraient une nouvelle fois s'avérer décisives dans la mise en œuvre de la GIZC.

-762- En France, si l'institution régionale n'est dotée d'aucune compétence *stricto sensu* en matière de GIZC, elle peut néanmoins, à travers ses fonctions d'aménagement du territoire, concourir à l'intégration des politiques littorales. Comme l'observe le bilan de la loi Littoral établi en 1999, « les régions sont concernées par le littoral principalement du fait de leurs compétences décentralisées, qui leur confèrent des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et de développement économique<sup>2173</sup> » : pour ce faire, les outils juridiques de planification demeurent des instruments fondamentaux.

-763- Avant l'adoption de la loi Littoral, les régions côtières se sont vues octroyer le droit de participer à l'élaboration des schémas régionaux du littoral (SRL), schémas « sanctionnés ensuite par l'approbation du CIAT et transcrits sous forme de directives à la valeur juridique pour le moins aléatoire (Bretagne, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Corse)<sup>2174</sup> ». En dépit de son caractère non contraignant, le SRADT constitue aujourd'hui un instrument pertinent de planification, permettant à la région de déployer une stratégie de gestion du territoire dont les zones côtières peuvent se trouver bénéficiaires. De plus, la région participe à l'élaboration de la politique nationale de développement durable à travers sa consultation dans l'élaboration de documents majeurs tels que les SMVM<sup>2175</sup>, DTA<sup>2176</sup>, SDAGE<sup>2177</sup> ou SAGE<sup>2178</sup>. Toutefois, il manque à la collectivité régionale la possibilité de prescrire l'élaboration d'un document visant spécifiquement la zone côtière, plaçant celle-

---

<sup>2173</sup> Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Rapport au parlement sur l'application de la loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur et sur les mesures spécifiques en faveur du littoral, 1999, p.75.

<sup>2174</sup> MODERNE (F), « En attendant la loi littoral », LPA, 2 décembre 1985 ; ROMI (R), Droit et administration de l'environnement, Montchrestien, 5<sup>e</sup> Édition, 2004, p.199.

<sup>2175</sup> Article L 146-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>2176</sup> Article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>2177</sup> Article L 212-2 du Code de l'environnement.

<sup>2178</sup> Article L 212-6 du Code de l'environnement.



ci dans une perspective de gestion large et concertée : c'est dans cette voie que la politique littorale française devra selon nous s'orienter afin de conférer à la région les moyens juridiques d'assumer le rôle central que, théoriciens de la GIZC et expériences régionales italiennes, lui attribuent unanimement.

-764- Les instruments juridiques de planification du territoire constituent donc une formidable opportunité pour la conduite d'une politique régionale en matière de GIZC. En Italie, ces instruments sont déjà appréhendés comme des outils d'intégration des politiques littorales. En France, ils pourraient le devenir, à condition de conférer à la région de véritables compétences normatives en la matière. Aujourd'hui, la région française ne dispose en effet que de peu d'autonomie en ce sens : elle ne peut en effet prescrire l'élaboration d'un document visant spécifiquement le milieu côtier. Il reste pourtant nécessaire que la région dispose d'une certaine hauteur de point de vue que seul un document global peut conférer. Les théories générales comme les premières expériences italiennes démontrent en effet la pertinence de l'échelle régionale dans la mise en œuvre de la gestion intégrée : la région constitue un échelon décisionnel capable d'assurer à la fois l'intégration verticale des politiques mais également la mise en œuvre locale de celles-ci. C'est la raison pour laquelle la stratégie nationale française prévue par la Recommandation de l'UE de 2002 entend « s'appuyer sur l'échelle régionale » afin d'assurer la cohérence des « deux approches complémentaires "descendantes" et "montantes"<sup>2179</sup> ». Ainsi, la région doit-elle tout autant constituer le support coordonnateur des stratégies de GIZC menées par les différents niveaux de gouvernance supérieurs qu'assurer la mise en œuvre cohérente et circonscrite de ces politiques<sup>2180</sup>. En France, il reste toutefois à conférer à la région les moyens juridiques de conduire de telles ambitions. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de formuler des propositions en ce sens<sup>2181</sup>. En Italie, il s'agira d'étendre à l'ensemble du littoral national les expériences régionales de GIZC, telles que celles menées aujourd'hui en Sardaigne, Émilie-Romagne ou Ligurie.

---

<sup>2179</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, 47p.

<sup>2180</sup> « La cohérence descendante des stratégies (la stratégie nationale fondant les stratégies régionales, qui fondent elles-mêmes les stratégies locales) » garantira alors « naturellement l'intégration verticale des visions » : DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, 47p.

<sup>2181</sup> En ce sens, voir infra 815-824.

-765- Ainsi, le développement des capacités régionales d'intégration des politiques littorales constitue un enjeu majeur de ces prochaines années et une perspective d'évolution convergente en France et en Italie. Le développement de la coopération transfrontalière en matière de gestion de l'espace littoral constitue également une orientation importante des futures politiques françaises et italiennes (§2).

## **-§2- Au niveau externe : le développement de la coopération transfrontalière.**

-766- Le développement de la coopération transfrontalière en matière de GIZC constitue un axe autour duquel les autorités françaises et italiennes s'orientent depuis plusieurs années. Si cette coopération se trouve largement engagée dans le cadre interétatique à travers l'institution d'aires marines protégées (A), elle s'appuie également de plus en plus sur les collectivités territoriales dont les initiatives se multiplient (B).

### **-A- Une coopération interétatique largement engagée : les aires marines protégées.**

-767- La coopération interétatique en matière de protection des zones côtières s'effectue depuis de nombreuses années au sein de structures institutionnelles particulières, système régional méditerranéen et accord RAMOGE<sup>2182</sup> notamment. Ces initiatives ont récemment été complétées par des actions franco italiennes dans le domaine des aires marines protégées à travers l'institution du sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins (1) et du parc international des Bouches de Bonifacio (2).

---

<sup>2182</sup> L'Accord relatif à la protection des eaux du littoral méditerranéen de 1976 est l'instrument juridique adopté par les gouvernements français, monégasque et italien en vue de constituer une zone pilote de prévention de lutte contre la pollution du milieu marin. Le champ d'application de l'Accord - couvrant initialement les eaux sous juridiction nationale à l'intérieure d'une zone allant de Saint Raphaël, Monaco à Gênes (d'où le nom RAMOGE constitué des premières syllabes de ces trois villes) - a été étendu en 2003 à l'espace littoral et aux îles d'une zone s'étendant désormais de Marseille à la Spezia (Accord relatif à la protection de l'environnement marin et côtier d'une zone de la Méditerranée : SCOVAZZI (T), « La révision de l'Accord RAMOGE », ADMO, Tome XXII, 2004, pp.107-112). En 1991, l'accident du Haven conduit les États à engager l'élaboration d'un plan d'intervention en cas de pollution accidentelle, plan RAMOGEPOL signé en 1993 et prévoyant la coordination des moyens d'intervention et la coopération entre les trois États en cas de pollution liée à des déversements ou des accidents en mer. L'Accord RAMOGE dispose d'une structure institutionnelle constituée d'une Commission, organe exécutif dont les membres sont désignés par les États, d'un Comité technique, composé d'experts chargés d'assister la Commission dans ses différents travaux et de différents groupes de travail. La Commission organise notamment des programmes de recherche, des études scientifiques et juridiques, des actions de sensibilisation mais également des exercices de simulation de lutte contre les pollutions accidentelles (DUBOIS (L), « 30<sup>e</sup> anniversaire de lutte internationale contre la pollution en Méditerranée », Mer et littoral, N°68, juillet août septembre 2006, pp.4-6).

## **-1- Le sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins.**

-768- Le bassin corso-liguro-provençal se situe dans les eaux territoriales françaises, monégasques, italiennes et comprend également une partie de haute mer. Les côtes qui l'entourent sont essentiellement de nature rocheuse, à l'exception des côtes Est de la Corse et des côtes toscanes qui présentent des zones de plaine. Le milieu terrestre est caractérisé par la présence d'îles importantes comme la Corse ou la Sardaigne, ainsi que de nombreuses îles de taille modeste comme les îles d'Hyères, de Port-Cros ou l'archipel toscan. Le talus continental est en général très réduit le long des côtes rocheuses alors qu'il est plus développé le long des côtes de plaine. Les caractéristiques physiques de ce milieu créent des conditions particulières, propices au développement de la production primaire autour de laquelle s'instaurent des chaînes alimentaires dont les cétacés constituent le maillon le plus remarquable. Ainsi, cette partie de la mer Méditerranée abrite une vingtaine d'espèces de cétacés, dont les plus abondants sont le dauphin bleu et blanc (*Stenella coeruleoalba*), le rorqual commun (*Balaenoptera physalus*), le grand dauphin (*Tursiops truncatus*) et le dauphin commun (*Delphinus delphis*). On y trouve également le globicéphale noir (*Globicephala melaena*), le cachalot (*Physeter macrocephalus*) et, de manière exceptionnelle, le rorqual bleu (*Balaenoptera musculus*), la baleine à bec de Blainville (*Mesoplodon densirostris*) ou le faux orque (*Pseudorca crassidens*)... Totalement pélagiques pour certains, liés au talus continental ou aux profonds canyons de la zone pour d'autres, ils représentent des populations allant de plusieurs milliers d'individus pour le dauphin, à un millier d'individus pour le rorqual commun. Des études scientifiques révèlent pourtant l'existence de nombreuses menaces pesant sur ces espèces :

- le trafic maritime international et le trafic de liaison entre les îles et le continent, avec les risques de collision, de perturbations directes et de pollutions acoustiques affectant les cétacés ;
- les courses d'engins rapides et les risques de collision, de pollution sonore et de stress pour les cétacés ;
- l'urbanisation et l'industrialisation de la zone côtière et la pollution tellurique qui en résulte ;
- le tourisme maritime et le développement de l'observation touristique des cétacés, organisée ou non, entraînant des risques de perturbations directes des animaux ;
- la surpêche industrielle et les risques de capture accidentelle...

-769- Alertés par la communauté scientifique et les mouvements associatifs<sup>2183</sup>, la France, Monaco et l'Italie, États riverains de la zone, se lancent alors dans une initiative commune visant la protection de ces cétacés. En 1991, à Monaco, l'Institut Téthys présente avec l'association européenne Rotary pour l'environnement l'opération « Pélagos », prévoyant la constitution d'une vaste zone protégée dans les eaux corso-liguro-provençales. Plusieurs réunions de travail franco-italo-monégasques aboutissent à la signature, le 22 mars 1993, d'une déclaration d'intention pour la création d'un sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins, accompagnée d'un document présentant les fondements scientifiques du projet<sup>2184</sup>. La proposition française de prolonger le sanctuaire jusqu'en Sicile - proposition qui n'emporte pas l'adhésion des italiens - bloquera la réalisation du projet pendant quelques années. La signature de l'accord sera également retardée par les réticences de l'Italie dont les pêcheurs utilisent les filets maillant dérivants. La situation est alors débloquée par l'adoption en 1998 d'un réglementaire communautaire interdisant l'usage de ce type d'engin de pêche à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>2185</sup>. Les négociations reprennent en 1999, aboutissant à la signature de l'accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins le 25 novembre 1999<sup>2186</sup>.

-770- Le sanctuaire couvre près de quatre-vingt-huit mille kilomètres carrés entre Hyères, la Sardaigne et Fosso Chiarone<sup>2187</sup>. Les dispositions de l'accord constituent davantage des mesures incitatives que de véritables normes juridiques contraignantes. L'accord vise ainsi la coordination entre les trois États pour la mise en œuvre de mesures concertées destinées à « garantir un état de conservation favorable des mammifères marins en les protégeant, ainsi que leur habitat, des impacts négatifs directs ou indirects des activités humaines<sup>2188</sup> ». Dans cette optique, les Parties s'engagent tout d'abord à intensifier leur lutte contre la pollution, qu'elle soit d'origine maritime ou tellurique, et à adopter des stratégies

---

<sup>2183</sup> Dès 1986, scientifiques (Téthys, universités...) et ONG (SOS Grand Bleu, Greenpeace...) dénoncent en effet l'impact des filets maillants dérivants et les prises accidentelles de cétacés dans le bassin.

<sup>2184</sup> SCOVAZZI (T), « The Declaration on a sanctuary for the protection of marine mammals in the Mediterranean », ICCOPS Newsletter, 1993, pp.9-10.

<sup>2185</sup> Règlement (CE) N°1239/98 du Conseil du 8 juin 1998 modifiant le règlement (CE) N°894/97 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche, JOCE L-171 du 17 juin 1998.

<sup>2186</sup> L'accord est entré en vigueur le 21 février 2002. SCOVAZZI (T), « L'accord franco-italo-monégasque sur le sanctuaire pour les mammifères marins », REDE, 2002, pp.381-383 ; SCOVAZZI (T), « The mediterranean marine mammals sanctuary », IJMCL, 2001, pp.132-141. Le texte de l'accord est reproduit Annexe III, Section IV.

<sup>2187</sup> Voir la carte proposée Annexe III, Section IV.

<sup>2188</sup> Article 1.

nationales visant la suppression progressive des rejets toxiques dans le sanctuaire<sup>2189</sup>. En matière de pêche, les États interdisent toute prise délibérée ou perturbation ; à cet égard et conformément à la réglementation communautaire, l'utilisation des filets maillant dérivants est prohibée<sup>2190</sup>. Afin de limiter les courses de jet-ski et hors-bord - particulièrement nombreuses dans cette zone de la Méditerranée et menaçantes à plus d'un titre pour les mammifères - les Parties entendent « réglementer et, le cas échéant, interdire dans le sanctuaire les compétitions d'engins à moteur rapides<sup>2191</sup> ». Il est également prévu que l'observation des cétacés à des fins touristiques soit encadrée<sup>2192</sup>. Les autres dispositions majeures de l'accord portent sur la coopération en matière de recherche scientifique<sup>2193</sup>, l'organisation de campagnes de sensibilisation<sup>2194</sup> et l'harmonisation des réglementations nationales<sup>2195</sup>. Le texte ne repose donc pas sur un principe général d'interdiction mais « s'appuie (avant tout) sur la sensibilisation et la concertation<sup>2196</sup> ».

-771- L'accord signé par les gouvernements français, monégasque et italien le 25 novembre 1999 témoigne de leur volonté d'assurer la défense des mammifères marins vivant dans le sanctuaire. La portée juridique de ses dispositions reste toutefois relativement limitée puisqu'avant tout incitative. De même, la portée originelle de l'accord est largement réduite par le nombre minime d'États signataires. Or, le protocole de 1995 relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée ouvre

---

<sup>2189</sup> Article 6.

<sup>2190</sup> Article 7. L'article 7b impose par ailleurs aux Parties une concertation « en vue de promouvoir dans les enceintes compétentes, après évaluation scientifique, l'adoption de réglementations concernant l'usage de nouveaux systèmes de pêche qui pourraient entraîner la capture de mammifères marins ou porter atteinte à leurs ressources alimentaires, en tenant compte du risque de perte ou d'abandon des engins de pêche en mer ». Cette disposition vise particulièrement les thonailles (ou courantille volante) dont l'impact écologique pose alors question. Les thonailles constituent une variante du filet maillant dérivant, consistant à fixer un filet en mer, filet dont la longueur peut dépasser les quarante kilomètres. Des répulsifs placés sur les engins sont censés éviter les prises accidentelles de cétacés. Toutefois, celles-ci étant particulièrement nombreuses, une « Charte de la pêche à la thonaille pour la protection des cétacés dans le sanctuaire pour les mammifères marins en Méditerranée » a été adoptée en 2003. Le texte est annexé à l'Arrêté du 8 juillet 2004 modifiant l'arrêté du 1<sup>er</sup> août 2003 portant création d'un permis de pêche spécial pour la pêche à l'aide de l'engin appelé « thonaille » ou « courantille volante », JO du 15 août 2004.

<sup>2191</sup> Article 9. Sur le fondement du protocole méditerranéen Aires marines protégées et diversité biologique, le tribunal de Nice considérera en 2003 que le préfet maritime de la Méditerranée a commis une erreur manifeste d'appréciation en autorisant dans une partie du sanctuaire l'organisation d'une course d'engins motonautiques : TA Nice, 6 mai 2003, Associations France nature environnement et autres c/ Préfet maritime de Méditerranée, Req. N°01-4168, 02-2059, 02-2764. Sur cet arrêt et ses conséquences, voir supra 359.

<sup>2192</sup> Article 8. Une Charte de bonne conduite pour l'observation des cétacés a ainsi été proposée en juillet 2001.

<sup>2193</sup> Article 12.2.a.

<sup>2194</sup> Article 12.2.b.

<sup>2195</sup> Article 10.

<sup>2196</sup> Discours de Mme Voynet, Ministre chargé de l'environnement, lors de la signature de l'accord du 25 novembre 1999.

la possibilité de créer des espaces protégés, non seulement dans les eaux sous souveraineté étatique mais également en haute mer<sup>2197</sup>. C'est le cas du sanctuaire dont la délimitation comprend à la fois les eaux territoriales françaises, italiennes et monégasques mais également des zones de haute mer adjacente. L'article 16 de l'accord du 25 novembre 1999 engageait donc les trois États à proposer l'inscription du sanctuaire sur la liste des ASPIM, inscription acceptée lors de la 7<sup>ème</sup> réunion des Parties contractantes de novembre 2001<sup>2198</sup>. La conséquence juridique majeure de cette inscription est que l'ensemble des États parties au système de Barcelone doit désormais « se conformer aux mesures applicables (...) et ne pas autoriser ni entreprendre d'activités qui pourraient aller à l'encontre des objectifs à l'origine de leur création<sup>2199</sup> ». Adopté le 15 septembre 2004, le Plan de gestion du sanctuaire, prévoyant des actions spécifiques en matière de gestion des activités humaines, de recherche, d'éducation et d'information, a donc des effets juridiques *erga omnes partes*<sup>2200</sup>.

-772- Les actions franco-italo-monégasques dans le sanctuaire contribuent donc à la préservation des espèces et habitats naturels évoluant dans la mer côtière corso-liguro-provençal, le long des deux mille kilomètres de linéaire côtier couverts par la zone. Une même démarche interétatique de coopération transfrontalière est également menée dans le secteur des Bouches de Bonifacio (2).

---

<sup>2197</sup> Voir également supra 220.

<sup>2198</sup> PNUE/PAM, Rapport de la douzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, Annexe IV, p.17.

<sup>2199</sup> Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, dit Protocole Aires marines protégées et diversité biologique, signé le 10 juin 1995 à Barcelone, en vigueur depuis le 12 décembre 1999, Article 8-3-b.

<sup>2200</sup> Plan de gestion du Sanctuaire pour les mammifères marins en Méditerranée « Pelagos », adopté le 16 septembre 2004.

## **-2- Le parc international des Bouches de Bonifacio.**

-773- Séparant la Corse de la Sardaigne, les Bouches de Bonifacio constituent un écosystème particulièrement riche du point de vue écologique. Côté français s'étendent ainsi les îles Lavezzi, archipel d'îlots rocheux situé non loin de Bonifacio et refuge sans égal pour des oiseaux comme le merle bleu, le cormoran huppé, le puffin cendré ou le goéland d'Audouin. Côté italien, l'archipel de La Maddalena comprend une soixante d'îles et îlots sur lesquels vivent de nombreuses espèces caractéristiques du milieu méditerranéen. Dans ces eaux où flore et faune marines sont à la fois riches et diversifiées croisent en permanence de nombreux navires marchands. En tant que détroit servant à la navigation internationale, les Bouches de Bonifacio sont en effet une voie de circulation incontournable pour accéder, depuis Barcelone et les ports français de la Méditerranée, aux ports italiens du sud (Naples, Palerme, Gioia Tauro...) ainsi qu'à la route du canal de Suez. Une telle position géographique expose la zone à un trafic maritime intense et présente des risques indéniables pour le milieu naturel. Ainsi, en 1996, le Fènes, cargo battant pavillon panaméen, s'est-il échoué à proximité de la réserve naturelle des Lavezzi, laissant échapper de ses cales éventrées une partie des deux mille six cent tonnes de céréales qu'il transportait, mettant à mal la flore sous-marine et particulièrement les herbiers de Posidonie, refuge et réserve alimentaire pour de nombreuses espèces. Le trafic maritime reste aujourd'hui particulièrement intense. Certes, le nombre de navires transitant par cette zone n'est pas comparable à celui que peut recenser chaque année le CROSS Gris-Nez dans le Pas-de-Calais<sup>2201</sup>. Néanmoins, il doit être apprécié au regard des caractéristiques du site : semées de récifs et d'écueils, battues par des vents d'une force de quarante à quarante-cinq nœuds plus de cent jours par an, les Bouches de Bonifacio restent un lieu redouté des marins qui se méfient de ses tempêtes aussi violentes que soudaines. Les pétroliers, méthaniers et chimiquiers représentent 14 à 16% du nombre total de navires empruntant le détroit. En 1999, ils ont ainsi assuré le transport de plus de deux cent mille tonnes d'hydrocarbures, cent cinquante mille tonnes de produits chimiques et cent quatre-vingt mille tonnes de produits dangereux conditionnés sous d'autres formes<sup>2202</sup>. La création du parc international des Bouches de Bonifacio a donc pour objectif de préserver ce milieu naturel exceptionnel des activités humaines en général et du trafic maritime en particulier.

---

<sup>2201</sup> Le sémaphore de Pertusato recense le passage de 4.000 navires par an environ.

<sup>2202</sup> Assemblée Nationale, Rapport N°2535 fait au nom de la commission d'enquête sur la sécurité du transport maritime de produits dangereux ou polluants, 5 juillet 2000, p.83.

-774- Le projet de parc marin international corso-sarde a longtemps fait figure de serpent de mer. Financé par l'UE dans le cadre du programme INTERREG et formalisé en 1993 par un accord entre les ministres de l'environnement français et italien, il est ensuite resté en sommeil pendant de longues années. Le naufrage du Fénès en 1996 eut ceci de positif qu'il permit de relancer les tractations franco-italiennes. Ce que l'on nomme parc marin international des Bouches de Bonifacio est en réalité une approximation terminologique : il ne peut en effet s'agir d'un parc international puisque ce concept n'existe pas juridiquement. En réalité, ce terme vise à rendre compte de la coopération franco-italienne qui s'exerce sur cet espace. D'un point de vue juridique, les deux États s'appuient d'abord sur leur propre outil de protection renforcée du territoire : la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio en France<sup>2203</sup>, le parc marin de l'archipel de La Maddalena en Italie<sup>2204</sup>. Nés des législations internes de ces deux États, la réserve et le parc sont aujourd'hui gérés indépendamment, en dépit de leur proximité géographique. Il n'y a donc juridiquement aucune coopération franco-italienne dans ce domaine mais deux initiatives nationales de préservation du milieu littoral.

-775- Les Bouches de Bonifacio constituent par ailleurs un détroit servant à la navigation internationale. À ce titre, le passage des navires y est soumis à un régime juridique spécifique déterminé par la CNUDM<sup>2205</sup>. Les États riverains peuvent notamment désigner des voies de circulation et prescrire des dispositifs de séparation de trafic<sup>2206</sup>. Sur initiative française et italienne, l'OMI a ainsi arrêté en 1998 de nouvelles dispositions en matière de navigation à travers la mise en place de routes recommandées<sup>2207</sup> et d'un système obligatoire de compte rendu des navires de tonnage supérieur à trois cent UMS<sup>2208</sup>. Les autorités françaises et italiennes ont pourtant souhaité aller au-delà de ces dispositions prévues par l'OMI en procédant à une coordination de leurs actions sur la zone : c'est le sens de l'accord signé à Rome le 5 février 2001 autorisant notamment les autorités

<sup>2203</sup> Décret du 23 septembre 1999 portant création de la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio (département de la Corse du Sud), JO du 24 septembre 1999. Voir la carte de la réserve proposée Annexe III, Section IV.

<sup>2204</sup> Legge 4 gennaio 1994, N°10, Istituzione del parco nazionale dell'arcipelago de La Maddalena, GU N°6 del 10 gennaio 1994. Le parc s'étend sur 5.100 hectares terrestres, 15.000 hectares marins et comprend l'ensemble des îles et îlots situés sur le territoire de la commune de La Maddalena. Voir la carte de la réserve proposée Annexe III, Section IV.

<sup>2205</sup> CNUDM, Partie III.

<sup>2206</sup> Ibidem, article 41.

<sup>2207</sup> Organisation maritime internationale, Circulaire SN/circ. 198 relative aux systèmes d'organisation du trafic autres que les dispositifs de séparation.

<sup>2208</sup> Organisation maritime internationale, Circulaire SN/circ. 201 relative aux systèmes de compte-rendu des navires.



nationales à pénétrer dans les eaux territoriales de l'autre État dans le cadre d'une surveillance générale de la circulation maritime et d'une identification des navires transitant dans le détroit<sup>2209</sup>.

-776- La création du « parc international » relève donc d'une double nécessité. Il s'agit d'une part de préserver le patrimoine naturel exceptionnel de cet écosystème littoral placé sur le territoire des deux États : c'est l'objet de la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio et du parc de La Maddalena. D'autre part, face aux risques liés à la circulation maritime dans le détroit et les menaces qu'elle fait peser sur l'environnement marin, il s'agit de mettre en place un système de collaboration entre autorités françaises et italiennes afin d'assurer la sécurité de la navigation. Si l'on utilise classiquement le terme de « parc international », il convient toutefois d'observer que la coopération franco-italienne porte aujourd'hui exclusivement sur la question de la circulation maritime dans le détroit. Ainsi, si des liens institutionnels sont établis<sup>2210</sup> et des actions communes régulièrement menées<sup>2211</sup>, les entités gestionnaires de ces deux aires protégées restent juridiquement indépendantes et régies par leur droit national. L'objectif reste néanmoins la création d'une structure unique, associant autorités françaises et italiennes dans le cadre d'une gestion durable et concertée de cet écosystème<sup>2212</sup>. À cet égard, le concept de Groupement européen de coopération territoriale (GECT) récemment créé par un règlement communautaire de juillet 2006<sup>2213</sup> pourrait constituer le support juridique d'une véritable coopération bilatérale en la matière et conférer tout son sens à la notion de parc international ; une étude de faisabilité en ce sens devrait ainsi être menée au cours des prochains mois<sup>2214</sup>.

---

<sup>2209</sup> Protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif aux modalités pratiques d'accès dans les eaux territoriales nationales des moyens navals de la République française et de la République italienne affectés à la surveillance de la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio, signé à Rome le 5 février 2001. Le texte de l'accord est reproduit Annexe III, Section IV.

<sup>2210</sup> Au sein de la réserve française et du parc italien, une personne est en effet spécifiquement chargée de la coopération transfrontalière.

<sup>2211</sup> C'est le cas en matière de communication et de recherche scientifique (études, suivis...).

<sup>2212</sup> Le 15 novembre 2004, les Présidents de l'Office de l'Environnement de la Corse et du Parc National de l'Archipel de La Maddalena ont ainsi adopté une Déclaration commune pour la constitution du Parc marin international entre la Corse et la Sardaigne.

<sup>2213</sup> Règlement CE N°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JOCE L-210/19 du 31 juillet 2006. Sur ce concept juridique, voir infra 792.

<sup>2214</sup> Entretien avec Mme Laudato, Office de l'environnement de Corse.

-777- D'une manière générale, la question de la navigation dans les détroits internationaux est d'une importance capitale tant elle implique des considérations stratégiques, économiques et écologiques. L'intensité de la circulation dans le détroit des Bouches de Bonifacio constitue un risque majeur pour le milieu marin de cette zone. La mise en place d'un dispositif de séparation de trafic<sup>2215</sup> et d'une coopération entre les autorités françaises et italiennes pour la surveillance de la navigation renforcent la sécurité du détroit mais ne garantissent aucunement une protection complète du milieu : la probabilité de voir l'environnement littoral de nouveau souillé par le naufrage d'un navire n'est pas nulle. La menace est d'autant plus importante que des navires transportant des marchandises dangereuses circulent dans cette voie. En vertu de la partie III de la CNUDM, les États riverains d'un détroit disposent de droits mais aussi d'obligations. Ainsi, le détroit reliant deux parties de la haute mer, le régime de passage en transit s'y applique en vertu de l'article 37 de la CNUDM. Si les États peuvent désigner des voies de circulation et prescrire des dispositifs de séparation de trafic<sup>2216</sup>, ces règles ne doivent pas avoir pour effet « d'empêcher, de restreindre ou d'entraver l'exercice du droit de passage en transit<sup>2217</sup> ». Sous réserve de certaines obligations pesant sur les navires en transit, la navigation est donc libre dans le détroit<sup>2218</sup>. Dans l'intérêt du milieu naturel, il semble pourtant que la limitation de la navigation dans le détroit de Bonifacio soit une nécessité. Toute la question est donc de savoir comment restreindre la circulation des navires sans porter atteinte aux dispositions de la CNUDM.

-778- Il convient en premier lieu d'exclure toute mesure unilatérale des États : selon l'article 42 de la CNUDM en effet, les États riverains d'un détroit ne peuvent édicter de règles entravant le libre passage en transit des navires. Une telle attitude de la part de la France ou de l'Italie serait donc contraire au droit international. Ces deux États peuvent néanmoins adopter des mesures en ce sens pour les navires battant leur pavillon : c'est la démarche qu'ont entreprises les autorités françaises et italiennes dès 1993. Ainsi, la navigation dans le détroit est-elle interdite aux navires marchands battant pavillon français et italien transportant des marchandises dangereuses au sens des conventions

---

<sup>2215</sup> Un schéma de ce dispositif est reproduit Annexe III, Section IV.

<sup>2216</sup> Article 42.

<sup>2217</sup> Article 42-2.

<sup>2218</sup> Lors de l'ouverture de la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, les États maritimes subordonnaient d'ailleurs leur acceptation des notions nouvelles - comme la ZEE (CNUDM, Partie V) ou les eaux archipélagiques (CNUDM, Partie IV) - à la reconnaissance d'un droit de libre passage en transit dans les détroits : BEURIER (J-P), CADENAT (P), « La Convention du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer », DMF, 1984, pp.579-591.

internationales en la matière<sup>2219</sup>. Si l'attitude des deux États est tout à fait exemplaire, la portée de cette interdiction reste toutefois limitée aux seuls navires battant pavillon français et italien. Or, ce ne sont bien évidemment pas les seuls pavillons empruntant le détroit. La protection du milieu marin exige donc que cette limitation de la circulation maritime s'étende à l'ensemble des pavillons. À cet égard, l'OMI invite depuis 1979 les navires transportant des marchandises dangereuses à ne pas traverser le détroit de Bonifacio<sup>2220</sup>. Toutefois, cette recommandation reste inappliquée et les considérations économiques qui sous-tendent ce débat ne laissent présager d'aucun changement majeur dans un avenir proche. Comme pour le sanctuaire méditerranéen, une solution satisfaisante pourrait donc provenir du système régional méditerranéen par l'inscription du parc international des Bouches de Bonifacio dans la liste des ASPIM : l'ensemble de la Communauté méditerranéenne s'engagerait alors à respecter le plan de gestion de la zone, actuellement en cours d'élaboration, et éventuellement à interdire le passage des navires dangereux par le détroit<sup>2221</sup>. Il reste aux États français et italien à présenter la réserve des Bouches de Bonifacio et le parc de La Maddalena sur la liste des ASPIM et à convaincre l'ensemble des États parties au système de Barcelone de l'opportunité d'une telle mesure. À cet égard, il semble que la France et l'Italie souhaitent attendre que soit constituée une véritable structure de gestion commune avant de proposer le site sur la liste des ASPIM, permettant ainsi une reconnaissance de l'unité du territoire considéré.

-779- Depuis la fin des années 1990, la France et l'Italie se sont donc engagées dans une coopération visant la protection des milieux marins et littoraux à travers l'institution du sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins et du parc international des Bouches de Bonifacio. Le sanctuaire constitue aujourd'hui la première aire marine protégée s'étendant en haute mer. Grâce au relais du système régional méditerranéen, la zone côtière bénéficie des dispositions prévues par le protocole Aires marines protégées et diversité biologique. En tant qu'ASPIM, le sanctuaire voit son Plan de gestion appliqué et respecté, non plus seulement par les trois États signataires de l'accord de 1999, mais par l'ensemble

---

<sup>2219</sup> Arrêté préfectoral N°1/93 du 15 février ; Decreto del Ministro della marina mercantile 26 febbraio 1993.

<sup>2220</sup> Résolution A.430 (XI) du 15 novembre 1979 relative à la navigation dans les Bouches de Bonifacio, complétée par la Résolution A.766 (18) du 4 novembre 1993 relative à la navigation dans les Bouches de Bonifacio exhortant les États membres à « interdire ou, du moins, fortement décourager le transit par les Bouches de Bonifacio des pétroliers en charge et des navires transportant des produits chimiques dangereux ou des substances en vrac susceptibles de polluer, en cas d'accident, la mer ou les côtes (...) ».

<sup>2221</sup> Notons que la définition même de « navires dangereux » soulève des difficultés majeures. Le naufrage d'un vraquier céréalier peut ainsi s'avérer fort préjudiciable pour l'écosystème comme en témoigne le naufrage du Fénès dont la cargaison a considérablement brûlé les fonds marins.

de la communauté méditerranéenne. Une telle disposition renforcerait également considérablement la protection de l'espace maritime et côtier des Bouches de Bonifacio. L'extension de l'application spatiale des dispositions juridiques à l'ensemble de la communauté méditerranéenne est ainsi un élément des plus positifs qu'il conviendrait d'ailleurs d'élargir à l'ensemble de la communauté internationale : pour ce faire, le recours au concept de Zone maritime particulièrement vulnérable (ZMPV) semble particulièrement intéressant<sup>2222</sup>.

---

<sup>2222</sup> Le concept de ZMPV (ou PSSA pour Particular sensitive sea area) émerge pour la première fois de la Résolution 9 de l'OMI adoptée lors de la Conférence sur la sécurité des pétroliers et la prévention de la pollution en 1978. Sur proposition de la Suède, la Résolution souligne la nécessité de mettre en œuvre des mesures spéciales afin de protéger certaines zones marines vulnérables contre la pollution des navires et invite l'OMI à entreprendre des études à cette fin. Il faudra cependant attendre huit années avant que la question ne soit mise à l'ordre du jour du Comité pour la Protection de l'Environnement Marin (MEPC). Au début des années 1990, le sujet devient une priorité dès lors que l'Australie demande l'application du concept à sa Grande barrière de corail. En effet, malgré des dispositions juridiques nationales et internationales spécifiques, le gouvernement australien désire accroître la protection du site à partir d'une base juridique solide. Dans sa requête, l'Australie demande à l'OMI d'approuver l'obligation de recourir à un pilote, obligation imposée unilatéralement par l'Australie et restreignant par là même illégalement la liberté de navigation. En novembre 1990, la Résolution MEPC 44 (30) désigne la Grande barrière de corail comme PSSA tandis que la Résolution MEPC 45 (30) légitime la position australienne obligeant l'intervention d'un pilote à l'intérieur du site. Le concept de PSSA apporte ainsi de nouvelles capacités à l'État côtier soucieux d'apporter une protection particulière à un site vulnérable, le recours à l'OMI évitant la prise de décision unilatérale pour restreindre la navigation, procédé illégitime au regard du droit de la mer. Les Lignes directrices concernant l'identification des ZMPV sont adoptées par la Résolution A 720(17) de 1991. Elles seront modifiées à plusieurs reprises jusqu'à leur version de décembre 2005, caractérisant une ZMPV comme « une zone qui, en raison de l'importance reconnue de ses caractéristiques écologiques, socio-économiques ou scientifiques et de son éventuelle vulnérabilité aux dommages causés par les activités des transports maritimes internationaux, devrait bénéficier d'une protection particulière, par le biais de mesures prises par l'OMI » (Organisation maritime internationale, Directives révisées pour l'identification et la désignation des zones maritimes particulièrement vulnérables, 1<sup>er</sup> décembre 2005, A 982(24)). Il s'agit donc de mettre en œuvre sur ces espaces marins sensibles des « mesures de protection associées » visant à limiter les risques liés à la navigation maritime. Plusieurs ZMPV ont à ce jour été désignées : la Grande barrière de corail (Australie, 1990), l'Archipel Sabana-Camaguey (Cuba, 1997), l'île Malpelo, (Colombie, 2002), les abords de Florida Keys (États-Unis, 2002), la mer de Wadden (Danemark, Allemagne, Pays-Bas, 2002), la Réserve nationale de Paracas (Pérou, 2003), les eaux ouest-européennes (2004), les îles Canaries (Espagne, 2005), l'Archipel des Galapagos (Équateur, 2005), la mer Baltique (huit États riverains, 2005). La vulnérabilité des ASPIM étant largement démontrée, ce concept trouverait à s'appliquer pertinemment dans ces espaces ; c'est la raison pour laquelle les États méditerranéens cherchent aujourd'hui à amorcer le processus de désignation d'ASPIM en ZMPS (PNUE/PAM, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, Annexe III, p.22 ; PNUE/PAM, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Catane (Italie), 11-14 novembre 2003, UNEP(DEC)/MED IG.15/11, Athènes, 2003, Annexe III, p.16). Notons également que la Croatie et quelques régions italiennes (Abruzzes, Émilie-Romagne, Marches) entendent faire désigner l'Adriatique ZMPV. Pour quelques développements sur le sujet, voir notamment : BLANCO-BAZAN (A), « The IMO guidelines on Particular Sensitive Sea Areas (PSSA). Their possible application to the protection of underwater cultural heritage », *Marine Policy*, Volume 20, N°4, 1996, pp.347-349 ; DE LA FAYETTE (L), « The Marine Environment Protection Committee : The Conjunction of the Law of the Sea and International Environmental Law », *IJMC*, Volume 16, N°2, 2001, pp.155-238 ; IUCN, *The international marine park of the mouths of Bonifacio. Relevant perspectives in international law*, IUCN, Centre for Mediterranean Cooperation, 2004, 25p ; LEFEBVRE CHALAIN (H), « Les 15 ans des Zones marines particulièrement sensibles : un concept en développement », *ADMO*, Tome XXV, 2007, À paraître ; MERIALDI (A), « Legal restraint on navigation in marine specially protected areas », in SCOVAZZI (T) (Ed.), *Marine specially*

-780- Ainsi, la coopération franco-italienne en matière d'aire protégée participe-t-elle à la préservation du milieu littoral et marin de la région. Au-delà de ces initiatives menées par les autorités nationales, se développent également des actions de coopération décentralisée (B).

### **-B- Une coopération décentralisée en plein essor.**

-781- L'émergence d'une coopération entre collectivités territoriales étrangères remonte à l'après-guerre, dans un contexte alors informel de jumelage entre communes étrangères<sup>2223</sup>. Plus tard, de nombreuses expressions seront utilisées pour décrire les relations développées par les collectivités territoriales françaises et étrangères - actions ou relations extérieures des collectivités locales, politiques étrangères des collectivités locales, para-diplomatie - avant que ne s'impose le terme de « coopération décentralisée<sup>2224</sup> », parfois remplacé par l'expression « coopération internationale des collectivités territoriales<sup>2225</sup> ». Le solide cadre juridique établi à partir des années 1980 (1) permet aujourd'hui aux collectivités territoriales françaises et italiennes de conduire de nombreux projets communs au sein desquels la préservation du milieu littoral constitue de plus en plus souvent l'objet spécifique (2).

#### **-1- Un cadre juridique favorable.**

-782- C'est sous l'impulsion du droit international, et plus particulièrement du Conseil de l'Europe, que le cadre juridique de la coopération décentralisée se précise peu à peu au début des années 1980. Ainsi, la Convention cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales est signée à Madrid le 21 mai 1980, engageant les États contractants « à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les

---

protected areas - The general aspects and the mediterranean regional system, Kluwer Law International, 1999, pp.36-39 ; UNLÛ (N), « Particularly Sensitive Sea Areas : Past, Present and Future », Article disponible sur le site Internet de l'Organisation maritime internationale [www.imo.org](http://www.imo.org).

<sup>2223</sup> MADIOT (Y), Coopération décentralisée, Jurisclasseur Administration locale, fascicule 60.

<sup>2224</sup> Pour une « généalogie conceptuelle de la coopération décentralisée », voir notamment PETITEVILLE (F), La coopération décentralisée, Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud, L'Harmattan, 1995, pp.18-23.

<sup>2225</sup> LUBAC (J-C), Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Thèse de droit, Université Toulouse 1 Sciences sociales - UT1, 2005, 568p ; ROUSSET (M), L'action internationale des collectivités locales, LGDJ, 1998, p.5. C'est d'ailleurs le terme utilisé par la Loi N°2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, JO N°34 du 10 février 2005 p.2202.

collectivités ou autorités territoriales<sup>2226</sup> (...) ». Si le champ d'application du texte ne vise que les relations transfrontalières, la Convention ouvre cependant une brèche importante dans laquelle de nombreuses collectivités territoriales s'engouffrent progressivement. Inspirée de ce texte, la politique des « eurorégions » développée par l'Assemblée des régions frontalières européennes (ARFE) vise ainsi la suppression des facteurs de distorsion existants entre les régions transfrontalières afin de dépasser le cadre des frontières ou tout au moins de réduire leur importance à une simple question administrative<sup>2227</sup>.

-783- En France, le développement de la coopération décentralisée constitue l'un des « effets induits <sup>2228</sup> » de la décentralisation. La loi N°82-213 du 2 mars 1982 offre ainsi un premier fondement juridique (fragile<sup>2229</sup>) à une coopération décentralisée - limitant toutefois cette perspective aux relations transfrontalières et soumettant celle-ci à une autorisation gouvernementale préalable<sup>2230</sup> - avant que la loi du 6 février 1992 n'élargisse le champ de la coopération, reconnaissant aux collectivités territoriales le droit de conclure des conventions avec des collectivités étrangères, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France<sup>2231</sup>. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales complète le dispositif juridique, instituant le « district européen », personne morale de droit public, support juridique destiné à faciliter

---

<sup>2226</sup> Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales Madrid, 21 mai 1980, article 1<sup>er</sup>. La Convention a été ratifiée par la France (Loi N°83-1131 du 23 décembre 1983 autorisant l'approbation d'une convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, JO du 27 décembre 1983) et par l'Italie (Legge 19 novembre 1984, N°948, Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, con allegato, adottata a Madrid il 21 maggio 1980, GU N°18 del 22 gennaio 1985). La Convention a été complétée par deux protocoles additionnels : le protocole additionnel à la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995 et le Protocole N°2 à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, Strasbourg, 5 mai 1998.

<sup>2227</sup> Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières, Gronau, Éditions ARFE, 20 novembre 1981, amendée le 1<sup>er</sup> décembre 1995, p.5.

<sup>2228</sup> THOENIG (J-C), « La décentralisation, dix ans après », Revue Pouvoirs, N°60, Janvier 1992.

<sup>2229</sup> Sur les fondements juridiques de la coopération décentralisée avant 1992, voir notamment Conseil d'État, Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, Les études du Conseil d'État, 2006, 128p ; LAFORE (R), « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », RDP, 1988, pp.763-811 ; PETITEVILLE (F), La coopération décentralisée, Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud, L'Harmattan, 1995, pp.26-29.

<sup>2230</sup> Loi N°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars 1982, article 65 alinéa 2 ; Circulaire N°1789/SG du 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales, Bulletin officiel du Premier Ministre N°83/2 ; Circulaire N°2063 du 10 mai 1985 relative à l'action extérieure des collectivités locales, Bulletin officiel du Premier Ministre N°85/2.

<sup>2231</sup> Loi N°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JO du 8 février 1992, Titre IV, complétée par l'article 83 de la Loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire JO du 5 février 1995.

la coopération décentralisée<sup>2232</sup>. L'objet du district européen est ainsi « d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents ». Observons que le législateur a choisi la souplesse d'institution en permettant aux collectivités territoriales étrangères et leurs groupements d'adhérer à des syndicats mixtes existants, transformant alors celui-ci en district européen. Cette disposition pourrait ainsi permettre d'associer aisément des collectivités étrangères aux actions menées par un syndicat mixte, structure dont on connaît le succès pour le traitement de problématiques côtières. Le district européen pourrait donc constituer un cadre privilégié pour le rapprochement de « collectivités partageant des problématiques littorales communes et désireuses de coordonner leurs approches<sup>2233</sup> ». Toutefois, le concept reste uniquement applicable aux relations transfrontalières et, en dépit d'un champ d'application matérielle sensiblement différent, souffrira très certainement de la concurrence du groupement européen de coopération territoriale (GECT) nouvellement institué<sup>2234</sup>.

-784- En Italie, le droit des collectivités régionales de mener des actions de coopération avec l'étranger a été constitutionnalisé lors de la réforme d'octobre 2001<sup>2235</sup>. Ainsi, la Constitution italienne autorise-t-elle les régions à conclure, dans les matières de leur compétence, des accords avec des entités infra-étatiques étrangères mais également avec des États<sup>2236</sup>. Les régions italiennes ont ainsi développé une législation spécifique en la matière, dans le respect des principes généraux fixés par l'échelon central<sup>2237</sup>. L'État italien engage par ailleurs plus spécifiquement les collectivités territoriales à conduire des actions de coopération avec les pays des Balkans, notamment dans le domaine de l'environnement<sup>2238</sup>.

---

<sup>2232</sup> Loi N°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO N°190 du 17 août 2004 p.14545, article 187 insérant un article L 114-4-1 au CGCT.

<sup>2233</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.52.

<sup>2234</sup> Voir infra 792. Comme nous l'observerons, la coopération décentralisée s'appuie aujourd'hui largement sur les initiatives et financements communautaires. C'est précisément dans ce cadre que devrait s'inscrire le GECT.

<sup>2235</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, N°3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, GU N°248 del 24 ottobre 2001.

<sup>2236</sup> Article 117 alinéa 9.

<sup>2237</sup> ALFIERI (A) (A cura di), La politica estera delle regioni, Società Editrice il Mulino, 2004, 373p ; BUQUICCHIO (M) (A cura di), Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni, Cacucci Editore, Bari, 2004, 307p.

<sup>2238</sup> Legge 21 marzo 2001, N°84, Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di Paesi dell'area balcanica, GU N°76 del 31 marzo 2001.

-785- Au-delà des droits internes, l'article 158 du Traité CE invite « la Communauté (...) à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions ». La programmation communautaire 2000-2006 en faveur des régions s'oriente ainsi autour de trois objectifs : l'objectif 1 vise le soutien aux régions en retard de développement, l'objectif 2 envisage la reconversion économique et sociale de zones connaissant des difficultés structurelles, l'objectif 3 concerne l'adaptation et la modernisation des politiques d'éducation, de formation et d'emploi<sup>2239</sup>. Quatre fonds structurels<sup>2240</sup> et plusieurs initiatives<sup>2241</sup> concourent à la réalisation de ces objectifs. Le programme INTERREG III s'attache spécifiquement à « la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale » afin de « stimuler un développement harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de l'espace communautaire<sup>2242</sup> ». Depuis plusieurs années déjà, les initiatives INTERREG reposent ainsi sur le dessein de dépasser les frontières nationales en vue d'un développement équilibré du territoire européen. L'objectif de cette troisième génération est de renforcer la cohésion économique et sociale au sein de la Communauté par la promotion de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale<sup>2243</sup> et ce, en s'appuyant sur trois axes :

---

<sup>2239</sup> Règlement CE N°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JOCE L-161/1 du 26 juin 1999, article 1<sup>er</sup>.

<sup>2240</sup> Il s'agit du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEDER) ainsi que du fonds né de la politique commune de la pêche (IFOP) : Règlement CE N°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JOCE L-161/1 du 26 juin 1999, article 2, complété par le Règlement CE N°1159/2000 de la Commission du 30 mai 2000 visant les actions d'information et de publicité à mener par les États membres sur les interventions des Fonds structurels, JOCE L-130/30 du 31 mai 2000, le Règlement CE N°438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) N°260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des Fonds structurels, JOCE L-63/21 du 3 mars 2001, le Règlement CE N°448/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) N°1260/1999 du Conseil en ce qui concerne la procédure de mise en œuvre des corrections financières applicables au concours octroyé au titre des Fonds structurels, JOCE L-64/13 du 6 mars 2001.

<sup>2241</sup> Règlement CE N°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JOCE L-161/1 du 26 juin 1999, chapitre III.

<sup>2242</sup> Ibidem, article 20-1-a. Les autres initiatives spécifiques portent sur le développement durables des villes et zones urbaines en déclin (URBAN II), le développement rural (LEADER +) et la lutte contre les inégalités et la discrimination dans l'accès au marché du travail (EQUAL).

<sup>2243</sup> Communication de la Commission aux États membre du 28 avril 2000 fixant des orientations pour une Initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen INTERREG III, Bruxelles, le 28 avril 2000, C(2000) 1101, point 6.



- La coopération transfrontalière entre territoires de niveau NUTS III - niveau départemental en France, provincial en Italie - ayant une frontière terrestre ou maritime avec un autre État membre. Ce volet A vise en particulier la protection de l'environnement et la promotion d'un développement côtier durable<sup>2244</sup>.
- La coopération transnationale au sein de treize grands espaces européens dont la Méditerranée occidentale<sup>2245</sup> (MEDDOC) ; la protection de l'environnement en général et la gestion concertée des zones côtières en particulier figurent parmi les objectifs prioritaires de ce volet B<sup>2246</sup>.
- La coopération interrégionale visant l'amélioration de l'efficacité des politiques et des outils de développement régional. Ce volet C couvre des domaines variés, comme la recherche, le développement technologique, le tourisme, l'environnement<sup>2247</sup>...

-786- L'ouverture sur l'étranger constitue donc non seulement un droit récemment acquis par les collectivités territoriales françaises et italiennes mais également une initiative aujourd'hui largement encouragée par l'UE. Ce cadre juridique favorise ainsi le développement de nombreuses initiatives de coopération décentralisée, en matière littorale notamment (2).

---

<sup>2244</sup> Ibidem, points 9-10.

<sup>2245</sup> Les autres espaces concernés sont l'espace alpin, l'espace atlantique, le sud-ouest de l'Europe, le nord-ouest de l'Europe, la région de la mer du Nord, la région de la mer Baltique, l'espace Centre Adriatique Danube, la périphérie Nord, l'espace Archimède et les trois régions ultrapériphériques (Açores-Madère-Canaries, Caraïbes et océan indien) : Communication de la Commission aux États membre du 28 avril 2000 fixant des orientations pour une Initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen INTERREG III, Bruxelles, le 28 avril 2000, C(2000) 1101, Annexe III.

<sup>2246</sup> Ibidem, Annexe IV.

<sup>2247</sup> Ibidem, points 17-19.

## **-2- Des initiatives multiples.**

-787- Le développement de la coopération décentralisée franco-italienne remonte au début des années 1990 à travers les premières initiatives menées autour de l'Espace Mont-blanc<sup>2248</sup> ou, dans le domaine de l'aménagement du territoire, entre les villes de Menton (Provence-Alpes-Côte d'Azur) et Vintimille (Ligurie)<sup>2249</sup>. Cette coopération est alors largement encouragée par les deux États qui concluent un accord bilatéral à cet effet en 1993<sup>2250</sup>. Dans le cadre du Conseil de l'Europe et à l'initiative de la DATAR, une Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) - constituée par une trentaine de collectivités situées de part et d'autres des frontières françaises - assiste depuis 1997 les collectivités dans l'accomplissement de leurs projets transfrontaliers<sup>2251</sup>.

-788- Il n'est toutefois pas nécessaire de partager une frontière commune pour s'engager dans des démarches de coopération. Ainsi, lors des deuxièmes rencontres régionales de la mer organisées en 2001, est signé l'Accord cadre de coopération bilatérale entre les régions PACA et Campanie<sup>2252</sup>. Le rapprochement entre ces deux régions non-frontalières provient ainsi directement de la mer et des actions communes sont depuis menées sur ce thème : signature d'un protocole d'entente pour le développement d'initiatives dans le secteur de la pêche, échange d'expériences sur la qualité de l'eau et le suivi des écosystèmes marins, surveillance des herbiers de Posidonie<sup>2253</sup>... De son côté, l'État italien promeut une coopération décentralisée dans les pays des Balkans. Parmi les nombreuses initiatives

---

<sup>2248</sup> LAMASSOURE (A), Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises, Rapport établi à la demande de M. Barnier et C. Haignere, Mai 2005, p.12.

<sup>2249</sup> BOTTEGHI (R), « Politiques d'aménagement d'un euro-territoire franco-italien Menton - Vintimille. Enjeux, pratiques et méthodes » in JACQUOT (H), MARCOU (G) (Ed.), L'urbanisme transfrontalier, Droits et pratiques, L'Harmattan, Collection Logiques juridiques, 1998, pp.189-208 ; ROCELLA (A), « Le droit italien face à l'urbanisation transfrontalière » in JACQUOT (H), MARCOU (G) (Ed.), L'urbanisme transfrontalier, Droits et pratiques, L'Harmattan, Collection Logiques juridiques, 1998, pp.169-188.

<sup>2250</sup> Décret N°96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993, JO N°5 du 6 janvier 1996 p.227. L'article 3 vise expressément la coopération transfrontalière en matière de protection de l'environnement.

<sup>2251</sup> Conseil de l'Europe, Guide pratique de la coopération transfrontalière, Mission opérationnelle transfrontalière, 2006, 66p.

<sup>2252</sup> Dans ce contexte, le CPER PACA 2000-2006 comportait un volet relatif aux coopérations et échanges en Méditerranée. Des actions en matière économique, sociale mais également environnementale ont d'ailleurs été menées dans ce cadre : Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Contrat de plan État Région 2000 -2006, pp.154-157 ; Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bilan d'exécution 2000-2004 du contrat de plan État - Région Provence Alpes-Côte d'Azur, Septembre 2005, pp.61-62.

<sup>2253</sup> Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Direction des affaires européennes et de la coopération internationale, Accord de coopération avec la Campanie (Italie), septembre 2005.

menées dans ce cadre, le Programme « Pôles locaux de développement et de gestion intégrée des côtes », associant plusieurs régions italiennes (Abruzzes, Émilie-Romagne, Molise, Pouilles...) et certains cantons croates (Zara et Sibenico, Dubrovnik, Mostar...), vise la mise en œuvre de la GIZC à l'échelle du territoire de Zara et Sibenico.

-789- Il nous faut également souligner une initiative récente de coopération décentralisée, menée dans le cadre du programme français de démonstration en matière de GIZC à travers le projet « Prise en compte des risques de pollution marine à l'échelle d'une baie et d'un bassin versant transfrontalier Roya, Riviera, Principauté de Monaco ». Couvrant une bande littorale de trente kilomètres et le bassin versant de la Roya, le projet est aujourd'hui porté par deux structures<sup>2254</sup> : la Communauté d'agglomération de la Riviera française d'une part<sup>2255</sup>, le Syndicat mixte pour le SCOT de la Roya et de la Riviera d'autre part. Par delà le fait qu'elle associe des communes non représentées au sein de la Communauté d'agglomération, l'association du Syndicat mixte permet également d'appréhender de manière coordonnée les démarches de coopération transfrontalière et d'élaboration du SCOT, document qui pourrait comporter un volet SMVM<sup>2256</sup>. L'objectif du programme est ambitieux : il s'agit à la fois de réaliser une étude de type contrat de baie permettant d'établir un diagnostic complet de la zone, de mettre en place un partage d'informations au regard des exigences de GIZC et de construire un cadre d'échange opérationnel en matière d'alerte en cas de pollution accidentelle, ce dernier volet étant semble-t-il le plus avancé. Le diagnostic général du territoire est actuellement en cours d'élaboration. Il dépasse d'ailleurs le simple cadre scientifique puisque les recherches portent également sur le cadre administratif et juridique régissant les territoires français et italien. Les premiers résultats devraient être diffusés dans une dizaine de mois et un plan de gestion de la zone pourrait ensuite être mis à l'étude<sup>2257</sup>. La démarche s'inscrit en tout état de cause dans une perspective à long terme, ce qui constitue la meilleure garantie d'un développement durable du secteur. Il sera alors très certainement nécessaire d'envisager la création d'une

---

<sup>2254</sup> Le projet associe par ailleurs de nombreux partenaires institutionnels comme la Principauté de Monaco, le Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Conseil général des Alpes maritimes, l'Agence de l'eau... Le projet constitue également un laboratoire pour l'Accord RAMOGE, partenaire associé, dont les orientations stratégiques pourraient à l'avenir porter davantage sur la lutte contre les pollutions telluriques.

<sup>2255</sup> Observons que c'est le service Aménagement du territoire de la Communauté, et non le service Environnement, qui porte le projet, Ceci révèle la volonté de placer la réflexion stratégique dans un cadre global d'aménagement du territoire et pas seulement dans le contexte environnemental : c'est tout le sens de la GIZC.

<sup>2256</sup> À l'heure actuelle, l'ambition est d'abord d'élaborer un SCOT traditionnel. Un volet SMVM pourrait ensuite être intégré à ce premier document.

<sup>2257</sup> Entretien avec un responsable français du projet.

instance commune de coopération, les liens établis avec l'Italie - les quatre communes littorales frontalières<sup>2258</sup>, la province d'Imperia et la région Ligurie - s'inscrivant aujourd'hui dans un cadre informel. Peut-être le GECT ou le district européen pourront-ils constituer le cadre juridique de cette coopération.

-790- Au-delà de ces initiatives conduites sous l'égide des droits internes, de nombreuses actions de coopération décentralisée intéressant la France et l'Italie s'exercent aujourd'hui dans le cadre du programme communautaire INTERREG III. Son volet A permet en effet le développement de collaborations aux fins de protection de l'environnement littoral et marin de l'Adriatique<sup>2259</sup>. Surtout, c'est à travers le volet B MEDDOC du programme que les collectivités territoriales françaises et italiennes sont particulièrement associées autour de projets communs visant la protection du milieu littoral et marin<sup>2260</sup>.

-791- Le soutien juridique et financier de l'UE constitue donc un moteur décisif de la coopération décentralisée dont l'objet porte de plus en plus sur l'environnement littoral ; en témoignent les actions menées dans ce contexte par les collectivités décentralisées - et les régions particulièrement - françaises et italiennes. L'avenir est donc à la consolidation de ces initiatives et au développement d'actions spécifiquement orientées autour de la GIZC. À ce titre, le Règlement CE de juillet 2006 réoriente la politique communautaire en faveur des régions, définissant trois nouveaux objectifs prioritaires<sup>2261</sup> :

---

<sup>2258</sup> Bordighera, Vintimille, Vallecrosia et Camporosso.

<sup>2259</sup> Programmes WAP, ADRIA-SAFE, ADRIAMET, Plan Coast...

<sup>2260</sup> Ainsi, le projet REPORT MEDDOC permet-il une coopération autour des questions de circulation maritime ; il associe les régions Calabre, Campanie, Ligurie, Sardaigne, Sicile, Toscane (Italie), le Ministère italien chargé des transports, la communauté de Valence (Espagne), le Languedoc-Roussillon et la Collectivité territoriale de Corse (France). Le projet PORT-NETMED-PLUS vise quant à lui la création d'un réseau des ports de la Méditerranée occidentale. De même, le programme « Bassins versants méditerranéens » - associant notamment les régions PACA, Émilie-Romagne, Lazio, Toscane - s'appuie sur un échange des expériences acquises en matière d'aménagement et de gestion intégrée des bassins fluviaux...

<sup>2261</sup> Règlement (CE) N°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) N°1260/1999, JOCE L-210/25 du 31 juillet 2006, article 3. Notons par ailleurs que les initiatives URBAN, EQUAL et LEADER+ sont supprimées et que les fonds structurels FEOGA et IFOP sont respectivement remplacés par un Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) et par un Fonds européen pour la pêche (FEP) : FRANCOIS-PONCET (J), GOURAULT (J), Rapport N°337 d'information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur la réforme de la politique régionale européenne, Sénat, 4 mai 2006, p.39.

- L'objectif « Convergence », consacré aux régions en retard de développement.
- L'objectif « Compétitivité régionale et emploi », visant, en dehors des régions les moins développées, à renforcer la compétitivité et l'attractivité régionales.
- L'objectif « Coopération territoriale européenne », s'attachant précisément à « renforcer la coopération transnationale (...) et interrégionale », notamment entre régions maritimes<sup>2262</sup>.

-792- La coopération transfrontalière constitue donc un objectif spécifique de la future politique régionale communautaire, coopération qui pourra d'ailleurs s'appuyer sur le GECT, nouvel outil juridique devant permettre aux collectivités territoriales de coopérer de manière plus autonome<sup>2263</sup>. Il s'agit en effet de lever les obstacles rencontrés par les collectivités « pour réaliser et gérer des actions de coopération territoriale dans le cadre des législations et des procédures nationales différentes<sup>2264</sup> ». « Le GECT a la personnalité juridique » et « possède dans chacun des États membres la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale de l'État membre<sup>2265</sup> ». Le GECT est avant tout constitué en vue de mettre en œuvre un « programme de coopération territoriale cofinancé par la Communauté au titre du FEDER, du Fonds social européen et/ou du Fonds de cohésion<sup>2266</sup> ». Le GECT peut également mener d'autres actions de coopération transfrontalière, sans contribution financière communautaire. L'objet du groupement, ses membres et son siège sont déterminés par une convention<sup>2267</sup> fixant également ses statuts<sup>2268</sup>. La composition du GECT s'inscrit dans les exigences d'intégration partenariale puisque l'État, les collectivités régionales, les collectivités locales et les organismes de droit public peuvent appartenir au groupement<sup>2269</sup>. La

---

<sup>2262</sup> Règlement (CE) N°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) N°1783/1999, JOCE L-210/1 du 31 juillet 2006, Article 6.

<sup>2263</sup> Règlement CE N°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JOCE L-210/19 du 31 juillet 2006.

<sup>2264</sup> Ibidem, exposé des motifs.

<sup>2265</sup> Ibidem, articles 1-3 et 1-4.

<sup>2266</sup> Ibidem, article 7-3.

<sup>2267</sup> Ibidem, article 8.

<sup>2268</sup> Ibidem, article 9.

<sup>2269</sup> Ibidem, article 3. En l'état actuel du droit français, cette participation possible des États au GECT pose d'ailleurs une difficulté juridique. L'article L 1115-5 du CGCT dispose en effet : « Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État

coopération décentralisée en faveur de l'espace littoral pourrait donc trouver là un nouveau cadre d'expression. Du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) adopté en 1999<sup>2270</sup> au récent Livre vert sur la politique maritime de l'Union<sup>2271</sup>, l'ensemble des orientations stratégiques européennes relève l'exigence d'une coopération décentralisée pour la protection durable de l'environnement littoral. De même, dans une logique de développement Nord-Sud, des actions de ce type sont déjà menées par la France et l'Italie dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. De telles initiatives pourraient même se développer encore suite à l'adoption du protocole méditerranéen relatif à la GIZC<sup>2272</sup>.

-793- Malgré une structure juridique et institutionnelle différente, la France et l'Italie évoluent donc incontestablement vers des approches similaires dans le traitement de la problématique littorale. L'émergence de la collectivité régionale, sur la scène nationale d'une part, dans le cadre stratégique de l'Europe communautaire d'autre part, constitue ainsi une orientation fondamentale qui devrait placer la région comme un échelon pivot dans la mise en œuvre de la GIZC. De même, la coopération transfrontalière, menée aujourd'hui non seulement par les autorités nationales mais également par les collectivités territoriales elles-mêmes, devrait également s'intensifier, bénéficiant d'un cadre juridique national et international largement favorable. Ce sont là deux axes majeurs autour desquels les politiques françaises et italiennes devraient s'orienter ces prochaines années. Toutefois, en dépit de perspectives d'évolution convergente, les différences historiques, culturelles, institutionnelles et juridiques subsistantes entre ces deux États font naître des besoins aujourd'hui différents (Section II).

---

étranger ». Cette disposition est manifestement contraire au Règlement européen de 2006 instituant le GECT, règlement applicable au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

<sup>2270</sup> Commission européenne, Schéma de développement de l'espace communautaire, Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, Communautés européennes, 1999, 94p. Sur ce document, voir notamment VIGNON (J), « La prospective territoriale européenne : une source inépuisable d'inspiration pour une vision commune », Territoires 2030, Août 2006, pp.21-26.

<sup>2271</sup> Commission des Communautés européennes, Livre vert, Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers, COM(2006) 275 final, Bruxelles, 7 juin 2006, Annexe V.

<sup>2272</sup> L'article 24 du premier projet dispose en effet : « Les États Parties s'efforcent, directement ou avec l'aide du Centre ou des organisations internationales concernées, de coordonner leurs stratégies nationales, plans et programmes côtiers de gestion des zones côtières frontalières. Les entités locales et régionales sont associées aux travaux de coordination dont il s'agit ».

## **- Section II - Des besoins aujourd'hui différents.**

-794- S'il est probable que les politiques littorales française et italienne s'orientent autour de quelques perspectives communes, il n'en reste pas moins qu'elles nécessitent également la conduite d'actions différenciées. Ainsi, l'intérêt multi-séculaire porté par la France au milieu littoral a naturellement conduit les autorités nationales à se saisir du concept de GIZC dès les années 2000. Si, comme nous l'avons démontré, il nous semble que le droit interne comporte suffisamment d'outils juridiques permettant d'assurer une gestion intégrée du littoral, il reste néanmoins à consolider la structure institutionnelle consacrée à cet espace (§1). En Italie à l'inverse, c'est une nouvelle architecture juridique et institutionnelle qui doit être établie afin de mettre en œuvre la nécessaire approche multi-échelle de la GIZC (§2).

### **-§1- France : la consolidation de la structure institutionnelle consacrée à la gestion intégrée des zones côtières.**

-795- En France, ces dernières années ont été marquées par une multiplication des initiatives de mise en œuvre de la GIZC, à échelle nationale, régionale et locale. Pour ce faire, une architecture juridique et institutionnelle spécifique s'est progressivement établie, devenant d'ailleurs de plus en plus efficiente. Toutefois, il reste à parfaire cette organisation, en maintenant une politique nationale ambitieuse d'une part (A), en érigeant la région comme support d'intégration des politiques littorales d'autre part (B).

#### **-A- Par le maintien d'une politique nationale ambitieuse.**

-796- Au cours des prochaines années, la politique nationale de gestion des zones côtières devra à la fois achever la structure tridimensionnelle déjà échafaudée (1) mais également stimuler les expérimentations en matière de GIZC (2).

### **-1- Une structure tridimensionnelle à achever.**

-797- L'architecture institutionnelle visant la mise œuvre de la GIZC repose sur trois niveaux : le niveau national, le niveau régional et le niveau local. C'est sur cette structure tridimensionnelle que l'État français entend s'appuyer dans le cadre de sa stratégie en faveur des zones côtières : le récent rapport de la DIACT et du SGMer l'établit expressément.

-798- Ainsi l'État français devrait-il demeurer un acteur incontournable de la politique de préservation de l'espace littoral, comme il l'est depuis plusieurs décennies. Comme nous l'avons observé, l'État s'érige d'abord en gardien de certains principes majeurs, comme la préservation des milieux naturels, le développement durable des zones côtières, la gestion concertée de l'espace... C'est dans une large mesure le sens des dispositions juridiques régissant aujourd'hui le territoire côtier. De même, l'État s'affirme de plus en plus comme un pilote, un organisateur, un animateur de la politique littorale française, en devenant promoteur et facilitateur des initiatives régionales et locales de GIZC. C'est en outre un partenaire financier indispensable en ce domaine, à travers les CPER notamment ; à cet égard, observons que les contrats de projets 2007 - 2013 récemment adoptés consacrent certains développements à la protection et la gestion intégrée des zones côtières<sup>2273</sup>. En septembre 2004, le CIADT rappelait que « l'élaboration d'une politique ambitieuse du littoral suppose la définition au niveau national de grandes orientations structurantes pour la gestion des zones côtières (...) »<sup>2274</sup>. L'on doit ainsi espérer que ces prochaines décennies s'inscrivent dans cette approche, faisant reposer la mise en œuvre de la GIZC sur une ambition étatique forte.

---

<sup>2273</sup> En ce sens, voir notamment : Préfecture de la région Aquitaine, Région Aquitaine, Contrat de projets État - Région 2007 - 2013, Une ambition partagée pour l'Aquitaine, Grand projet N°9 : Promouvoir une gestion intégrée et durable du littoral aquitain ; Préfecture de la région Bretagne, Conseil régional de Bretagne, Communiqué du 19 mars 2007, Grand projet N°4 : Développer une politique maritime intégrée ; Préfecture de la région Nord - Pas-de-Calais, Conseil régional du Nord - Pas-de-Calais, Contrat de projets État - Région 2007 - 2013 Nord - Pas-de-Calais, Grand projet N°2 : L'ouverture vers le large, la mise en valeur et la préservation de la Côte d'Opale ; Préfecture de la région Languedoc-Roussillon, Région Languedoc-Roussillon, Contrat de projets État - Région Languedoc-Roussillon 2007 -2013, Projet 8 : Gérer durablement le littoral ; Préfecture de la région Pays de la Loire, Conseil régional Pays de la Loire, Contrat de projets État - Région 2007 - 2013, IV. Développement territorial et cohésion sociale, C. Accompagnement des projets de territoire spécifiques, 3. Gestion intégrée de zones côtières ; Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, Contrat de projets État - Région 2007 - 2013, III.6. Gérer le littoral, les ressources halieutiques et le tourisme de façon intégrée et durable.

<sup>2274</sup> Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Matignon, 14 septembre 2004, Dossier de presse, p.25.



-799- Des initiatives de gestion intégrée de l'espace littoral devront également être multipliées à échelle locale. À cet égard, l'on a pu observer que les collectivités territoriales classiques, communes et départements, sont de plus en plus concurrencées par des structures de regroupement intercommunal dont la souplesse d'institution et la flexibilité quant au périmètre d'intervention constituent autant d'atouts majeurs. Il manque pourtant une structure institutionnelle pérenne qui permette d'associer le plus largement possible l'ensemble des acteurs, publics et privés, du littoral<sup>2275</sup>. Peut-être les conclusions du programme national de démonstration soulèveront-elles cette carence ? N'est-ce pas là également un premier combat que le Conseil national du littoral nouvellement institué pourrait mener ?

-800- L'échelon régional semble enfin le niveau sur lequel reposent les plus grandes espérances. Les études démontrent en effet la place stratégique de la région dans la mise en œuvre circonstanciée de la stratégie nationale de GIZC et dans la coordination des initiatives menées à échelle locale<sup>2276</sup>. L'expérience italienne révèle également la pertinence de certaines initiatives régionales en ce domaine. Il reste toutefois à mobiliser davantage les régions françaises autour des problématiques côtières. Si l'État assure en effet un rôle décisif dans l'animation des politiques régionales, il convient que les régions elles-mêmes prennent le relais de ces initiatives et que l'intervention étatique devienne le moteur d'une véritable politique menée par les décideurs régionaux<sup>2277</sup>. Incontestablement, l'avenir de la GIZC tourne autour de cette fonction régionale de pivot, sur laquelle l'État français entend d'ailleurs s'appuyer afin d'assurer la cohérence des « deux approches complémentaires "descendantes" et "montantes" »<sup>2278</sup>.

---

<sup>2275</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.48.

<sup>2276</sup> Plus largement, le professeur Pontier relève que « la spécialisation croissante des collectivités » territoriales érige la région en « collectivité de coordination » : PONTIER (J-M), « L'administration territoriale : le crépuscule de l'uniformité », *Rev. Adm.*, 2002, pp.632-633.

<sup>2277</sup> En ce sens, voir *infra* 815-823.

<sup>2278</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, 47p.

-801- Ainsi cette architecture tridimensionnelle consacrée à la GIZC devra-t-elle être consolidée afin que chaque niveau décisionnel dispose des moyens nécessaires au développement de toutes ses potentialités. Parallèlement, il est parfois des occasions où cette architecture devrait être dépassée. Ainsi en 1982, les régions, collectivités territoriales, ont hérité d'un territoire préalablement découpé selon des considérations liées aux modalités d'intervention étatique<sup>2279</sup>. Ce découpage territorial s'avère donc souvent incohérent, occultant l'unité culturelle ou géographique de l'espace. « Les régions ainsi créés par le législateur ne répondent pas toujours aux exigences de l'aménagement du territoire (qui fut pratiquement absent des débats), soit parce qu'elles ne répondent à aucune réalité géographique, économique ou humaine, soit parce qu'il faudrait, dans une telle perspective, procéder à un regroupement, par deux ou trois, de toutes les régions<sup>2280</sup> ». Dans ce contexte, l'approche interrégionale démontre alors tout son intérêt.

-802- L'article 40A de la loi Littoral propose aux « conseil régionaux des régions littorales limitrophes » de « coordonner leurs politiques du littoral » à travers l'élaboration d'un « schéma interrégional de littoral<sup>2281</sup> » (SIL). Ces schémas - dont les dispositions doivent respecter les orientations prévues par les SSC et les SRADT - veillent « à la cohérence des projets d'équipement et des actions de l'État et des collectivités territoriales » ayant « une incidence sur l'aménagement ou la protection du littoral ». Les SIL doivent permettre « d'organiser les territoires littoraux autour de grands ensembles interrégionaux et d'initier avec les collectivités locales concernées une politique contractuelle à la hauteur des grandes régions d'Europe<sup>2282</sup> ». De tels documents permettent ainsi d'envisager la planification de la zone côtière à une échelle actuellement ignorée et pouvant comporter des enjeux importants.

-803- Il faut croire qu'en s'affranchissant des cloisonnements administratifs traditionnels, le législateur de 1995 proposait une démarche beaucoup trop novatrice. Pour l'heure en effet, aucune région littorale n'a utilisé cette compétence pour élaborer un tel document. L'État lui-même reste en dehors de cette problématique puisqu'il n'a impulsé aucun projet

---

<sup>2279</sup> PONTIER (J-M), La région, Dalloz, 2<sup>e</sup> Édition, 1998, 416p.

<sup>2280</sup> PONTIER (J-M), « L'émergence de l'interrégionalité », LPA, 23 septembre 1998, p.7.

<sup>2281</sup> Disposition introduite par l'article 7 de la Loi N°95-102 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 5 février 1995.

<sup>2282</sup> Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Rapport au parlement sur l'application de la loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur et sur les mesures spécifiques en faveur du littoral, 1999, p.75.

en ce sens. C'est d'ailleurs selon nous une des lacunes importantes du programme de démonstration lancé début 2005<sup>2283</sup>. Certes, l'élaboration d'un SIL relève d'abord et avant tout de la compétence des conseils régionaux<sup>2284</sup>. Toutefois, l'État aurait pu orienter des démarches en ce sens, par l'intermédiaire des préfets notamment. Certains regretteront par ailleurs que la loi de 1995, en prévoyant une simple faculté d'élaboration des SIL, soit restée en deçà des exigences de coopération interrégionale exigées par exemple dans le cas des massifs montagneux<sup>2285</sup>. Pour notre part, nous regrettons surtout que les régions n'aient pas encore évalué à sa juste valeur un document pouvant répondre à des enjeux environnementaux spécifiques. De tels enjeux existent incontestablement en Méditerranée, autour de certaines problématiques transversales (gestion de l'érosion côtière, tourisme durable...) ou de sites exceptionnels comme la Camargue, située en régions Languedoc-Roussillon et PACA. Le SRADT adopté en 1999 par la région Languedoc-Roussillon considérait d'ailleurs « pertinente<sup>2286</sup> » l'idée d'une coopération interrégionale pour le territoire camarguais et ce, à travers l'adoption d'un SIL<sup>2287</sup>. Un tel projet ne semble plus d'actualité aujourd'hui. De la même manière, la démarche intercommunale qui comporte, comme nous l'avons observé, un intérêt majeur pour la protection de l'espace littoral, ne s'affranchit que difficilement des frontières régionales. Si quatorze pays sont interrégionaux<sup>2288</sup>, aucun n'est constitué sur l'espace littoral de deux régions frontalières. Le développement de la coopération interrégionale en matière littorale présente donc de multiples intérêts mais se heurte encore à des obstacles considérables. Les difficultés rencontrées par la région dans la mise en œuvre de la GIZC sur son propre territoire régional empêchent largement le développement d'une réflexion à échelle interrégionale. À cet égard, le concept de façade maritime pourrait permettre d'inscrire la problématique de GIZC à échelle interrégionale. Au niveau méthodologique en effet, il s'agit là d'une échelle souvent utilisée dans l'appréhension différenciée du territoire<sup>2289</sup>. Au niveau

<sup>2283</sup> Faute de candidature à cette échelle, le programme n'a lancé aucun projet interrégional de GIZC.

<sup>2284</sup> Aucune exigence procédurale n'est d'ailleurs envisagée par les textes, conférant une certaine souplesse à l'élaboration d'un tel document.

<sup>2285</sup> Les massifs de montagne s'étendant sur plusieurs régions font en effet l'objet de politiques interrégionales à travers un schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif : Loi N°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JO du 10 janvier 1985, article 9bis.

<sup>2286</sup> Conseil régional du Languedoc-Roussillon, Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, Région Languedoc Roussillon, 1999, p.114.

<sup>2287</sup> Sur les SIL, voir supra 802-803.

<sup>2288</sup> FOUCHÉ (A), Rapport d'information N°430 fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'avenir des pays, Sénat, 28 juin 2006, p.9.

<sup>2289</sup> DATAR, Construire ensemble un développement équilibré du littoral, La Documentation française, Paris, 2004, 156p ; Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Matignon,

institutionnel, trois directeurs régionaux de l'environnement ayant le siège d'une préfecture maritime dans leur circonscription administrative ont aujourd'hui qualité de Délégué de façade maritime pour le MEDD. Le délégué de façade assure ainsi une coordination et un appui technique des DIREN sur l'ensemble des sujets relatifs à l'environnement littoral et marin. La problématique de GIZC pourrait donc émerger dans ce cadre. De même, c'est également à partir des façades maritimes, et non des régions, que se fonde la composition du CNL<sup>2290</sup> : des initiatives à cette échelle pourraient donc naître depuis cette instance.

-804- Ainsi, les régions littorales bordant une même mer ou accueillant des écosystèmes particuliers trouveraient un bénéfice important à échanger leurs expériences en matière de gestion côtière. Dans un premier temps, c'est à travers la création de réseaux que la coopération interrégionale pourrait être initiée. Le rapport français d'application de la Recommandation européenne de 2002 note ainsi l'importance des réseaux institutionnels non seulement en matière d'échange de connaissances mais également « pour permettre la mutualisation de moyens souvent importants et coûteux », que ce soit en terme d'expertise, de recueil de données ou de gestion de celles-ci<sup>2291</sup>. Des réseaux d'acteurs littoraux se développent d'ailleurs depuis quelques années, au niveau national<sup>2292</sup> comme au niveau européen<sup>2293</sup>. Toutefois, dans l'avenir, c'est plus largement que devra se concevoir la coopération interrégionale afin de dépasser, lorsque la situation l'exige, les frontières administratives classiques et d'ouvrir la GIZC à des perspectives plus larges. Peut-être le cadre juridique relatif à l'expérimentation pourra-t-il contribuer à cette ambition (2) ?

---

1 septembre 2004, Dossier de presse ; Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Limoges, 9 juillet 2001, Dossier de presse...

<sup>2290</sup> Décret N°2005-1426 du 18 novembre 2005 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national du littoral, JO N°269 du 19 novembre 2005 p.18026, article 2. Sur le CNL, voir supra 545-551.

<sup>2291</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.59.

<sup>2292</sup> Ainsi, les porteurs de projets retenus dans le cadre du programme national de démonstration en matière de GIZC sont-ils aujourd'hui constitués en réseau ([www.territoires-littoraux.com](http://www.territoires-littoraux.com)). De même, il existe un Réseau français de recherche côtière ([www.cetmef.equipement.gouv.fr/projets/transversaux/rfrc/](http://www.cetmef.equipement.gouv.fr/projets/transversaux/rfrc/)).

<sup>2293</sup> Le Réseau Encora (European network for coastal research coordination action) en constitue une illustration.

## **-2- Des expérimentations à envisager.**

-805- Le concept d'expérimentation n'est pas né de la révision constitutionnelle de 2003. Avant cette date en effet, ce procédé, habituellement employé par les sciences dites dures, était déjà inscrit dans le droit positif à travers certaines normes organisant, dans un domaine précisément défini et pour une durée limitée, le transfert de compétences étatiques au profit de certaines catégories de collectivités territoriales : régionalisation en matière ferroviaire<sup>2294</sup> ou portuaire<sup>2295</sup>, transfert des compétences d'aménagement, d'entretien et d'exploitation des aéroports civils au profit de collectivités territoriales intéressées<sup>2296</sup>... Si l'« expérimentation - transfert » constitue ainsi une technique juridique largement éprouvée et encadrée de longue date par le Conseil constitutionnel<sup>2297</sup>, l'« expérimentation normative » à l'inverse s'est d'abord vue censurée par une décision du Conseil constitutionnel de 2002 sur la loi relative à la Corse<sup>2298</sup>. La révision constitutionnelle de 2003 a donc le double objectif de consacrer constitutionnellement la technique de l'expérimentation - transfert et d'autoriser les expérimentations normatives, bousculant par là même la conception rousseauiste de la loi qui prévalait jusqu'alors<sup>2299</sup>.

---

<sup>2294</sup> Loi N°95-102 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 5 février 1995, article 67.

<sup>2295</sup> Loi N°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO du 28 février 2002, article 104.

<sup>2296</sup> Ibidem, article 105.

<sup>2297</sup> Conseil constitutionnel, Décision N°96-383 DC, 6 novembre 1996, Loi relative à l'information et à la consultation des salariés dans les entreprises et les groupes d'entreprises de dimension communautaire, ainsi qu'au développement de la négociation collective, JO 13 novembre 1996 p.16531 ; Conseil constitutionnel, Décision N°93-322 DC du 28 juillet 1993, Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, Rev. Adm., 1993, note R. Etien, LPA 27 février 1994, p.4, note M. Verpeaux, RFDC, 1993, pp.830, obs. X. Philippe.

<sup>2298</sup> Décision N°2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, Rec. p.70. Le Conseil constitutionnel considère en effet que la Constitution ne prévoit qu'une seule possibilité de délégation du pouvoir législatif : les ordonnances. Par conséquent, la délégation, même limitée, du pouvoir législatif à la CTC est inconstitutionnelle : AUBY (JB), La Corse et le pouvoir normatif local, DA, 2002, repère 2 ; CHAGNOLLAUD (D), « La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel », RFDA, 3-2002, pp.469-473 ; LUCHAIRE (F), « La Corse et le Conseil constitutionnel : à propos de la décision du 17 janvier 2002 », RDP, 3-2002, pp.885-906 ; FAURE (B), « La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel », RFDA, N°3, mai-juin 2002, pp.469-473 ; PASTOREL (J-P), « Les nouvelles compétences de la collectivité territoriale de Corse », RFDA, N°4, juillet-août 2002, pp.685-695 ; VERPEAUX (M), « La décision du Conseil constitutionnel N°2001-454 DC du 17 janvier 2002 : une décision inattendue ? », RFDA, N°3, Mai-juin 2002, pp.459-468 ; VIOLA (A), « Le Conseil constitutionnel et la langue corse », RFDA, N°3, Mai-Juin 2002, pp.474-478.

<sup>2299</sup> Loi constitutionnelle N°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JO N°75 du 29 mars 2003 p.5568 ; Conseil constitutionnel, Décision N°2003-478 DC, 30 juillet 2003, Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

-806- Ainsi, le nouvel article 37-1 de la Constitution introduit-il la possibilité pour le parlement ou le gouvernement de décider d'expérimentations. La loi et le règlement peuvent donc « comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». Cette disposition, qui s'inscrit dans une certaine continuité avec le droit positif antérieur, a fait l'objet d'une première application à travers la loi N°2004-809 du 13 août 2004<sup>2300</sup>. À titre d'expérimentation et pour une durée de cinq ans, l'État peut ainsi confier à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique<sup>2301</sup>. De même, la gestion des programmes relevant de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne peut être accordée à certaines collectivités territoriales<sup>2302</sup>.

-807- En second lieu, le nouvel alinéa 4 de l'article 72 - disposition qui « a attisé les craintes de ceux qui craignent de voir notre pays basculer du côté des États fédéraux et abandonner son caractère de République une et indivisible<sup>2303</sup> » - reconnaît aux collectivités territoriales et leurs groupements la possibilité de « déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». Il s'agit là d'une disposition incontestablement novatrice qui permettra à une collectivité territoriale d'élaborer, sous certaines conditions, « la norme juridique la plus adéquate à ses besoins<sup>2304</sup> », ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser débat au regard du principe d'égalité<sup>2305</sup>. Si certains considèrent qu'on entre là dans une « nouvelle ère de la décentralisation<sup>2306</sup> », il convient toutefois de nuancer une telle observation, l'État restant maître de la décision d'initier ou non de telles expériences. Nombre d'auteurs soulignent d'ailleurs que la Constitution reconnaît « une possibilité (...) d'expérimenter » et non « un droit à l'expérimentation<sup>2307</sup> ». En outre,

---

<sup>2300</sup> Loi N°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO N°190 du 17 août 2004 p.14545.

<sup>2301</sup> Article 1-II.

<sup>2302</sup> Article 44.

<sup>2303</sup> PONTIER (J-M), « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », AJDA, 29 septembre 2003, pp.1715-1723.

<sup>2304</sup> BAGHESTANI-PERREY (L), « Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt général », LPA, 17 mars 2004, p.7.

<sup>2305</sup> CROUZATIER-DURAND (F), « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République) », RFDC, N°56, 2003, pp.675-695 ; KADA (N), « L'acte II de la décentralisation et le principe d'égalité », RDP 5/2005, pp.1273-1302.

<sup>2306</sup> BAGHESTANI-PERREY (L), « Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt général », LPA, 17 mars 2004, p.6.

<sup>2307</sup> PONTIER (J-M), « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », AJDA, 29 septembre 2003, p.1717 ; BRISSON (J-F), « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition

l'expérimentation normative ne conduit qu'à une différenciation temporaire du droit applicable<sup>2308</sup>, le Conseil constitutionnel précisant qu'il s'agit d'abord et avant tout « d'expérimenter localement des normes nouvelles dans la perspective de leur éventuelle intégration dans la législation nationale<sup>2309</sup> ».

-808- Le nouvel alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution offre donc un cadre juridique à l'expérimentation normative. Comme l'observe le professeur Drago, l'expérimentation concerne, de par sa nature même, « une zone géographique définie ou une matière définie<sup>2310</sup> ». Or, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales introduit un article LO 1113-1 au CGCT<sup>2311</sup>. Aux termes de cet article, la loi adoptée sur le fondement du nouvel article 72 alinéa 4 définit l'objet de l'expérimentation, sa durée, les dispositions auxquelles il peut être dérogé ainsi que la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation. À cet égard, l'exposé des motifs de la loi précise que les catégories de collectivités territoriales potentiellement concernées par l'expérimentation sont d'abord celles « répondant à des situations particulières telles que des villes dépassant un seuil de population, des communes de montagne, des collectivités situées sur le littoral... ». Le législateur envisage ainsi expressément que la spécificité géographique du littoral puisse justifier la conduite d'une politique d'expérimentation par les collectivités territoriales. C'est là un fondement juridique intéressant, qui permettra de dépasser la simple expérimentation - transfert et d'accorder des compétences normatives nouvelles à certaines collectivités territoriales ; une telle disposition juridique pourrait donc trouver à s'appliquer en matière littorale. Certains auteurs envisagent déjà de « permettre aux collectivités territoriales d'assouplir » les dispositions prévues par les articles L 146-1 et suivants du

---

matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », AJDA, 2003, N°56, p.536. La reconnaissance d'un tel droit à l'expérimentation au profit des collectivités territoriales avait d'ailleurs fait l'objet d'une proposition de loi constitutionnelle en mars 2000 : M. Pierre Méhaignerie, Proposition de loi constitutionnelle tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales, Assemblée nationale, XI<sup>e</sup> Législature, N°2278, 24 mars 2000.

<sup>2308</sup> Le professeur A. Roux observe toutefois que des possibilités existent pour permettre « une différenciation non plus temporaire mais permanente du droit applicable » : ROUX (A), « Aspects constitutionnels des droits à l'expérimentation » in Les collectivités et l'expérimentation : perspectives nationales et européennes, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Les travaux du Centre d'études et de prospective, La documentation française, 2004, p.168.

<sup>2309</sup> Conseil Constitutionnel, Décision N°2003-478 DC du 30 juillet 2003, Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, JO N°177 du 2 août 2003 p.13302.

<sup>2310</sup> DRAGO (R), « Le droit de l'expérimentation » in L'avenir du droit : Mélanges en hommage à François Terré, Dalloz, 1999, p.231.

<sup>2311</sup> Loi organique N°2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, JO N°177 du 2 août 2003 p.13217.

Code de l'urbanisme<sup>2312</sup>. De notre point de vue, il ne paraît pas opportun d'autoriser les collectivités territoriales à déroger aux notions essentielles de la loi Littoral dont l'interprétation jurisprudentielle tend tout juste à se stabiliser : pourquoi autoriser une nouvelle interprétation du principe d'extension limitée de l'urbanisation ou de la notion d'espace proche du rivage dès lors que ces dispositions, interprétées par la jurisprudence en fonction de chaque espèce, sont aujourd'hui suffisamment ductiles pour permettre une adaptation au contexte local ? L'expérimentation normative constitue néanmoins une opportunité intéressante dont la mise en œuvre pourrait contribuer à ériger la région en support d'intégration des politiques littorales (B).

### **-B- Par l'établissement de la région comme support d'intégration des politiques littorales.**

-809- Comme nous l'avons démontré, la collectivité régionale est appelée à acquérir une place majeure dans la mise en œuvre de la GIZC. Pour ce faire, les outils de planification du territoire ont largement démontré leur efficacité, notamment dans le cadre des expériences menées par certaines régions italiennes. De la même manière, il serait pertinent de s'inspirer des dispositions régissant les collectivités françaises à statut particulier (1) afin de renforcer l'autonomie normative des régions et d'ériger ainsi la collectivité régionale en support d'intégration des politiques littorales (2).

#### **-1- Une source d'inspiration : les collectivités territoriales à statut particulier.**

-810- Détachée de la région PACA, la Corse devient le 15 mai 1975 le vingt-deuxième établissement public régional<sup>2313</sup>. La loi N°214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la Corse<sup>2314</sup> réunit les deux départements de l'île en une région, collectivité territoriale (CTC). L'instabilité de l'assemblée de Corse et la situation politique agitée conduisent le gouvernement à engager une réflexion sur le devenir de l'île, réflexion aboutissant à la promulgation de la loi N°91-428 du 13 Mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse<sup>2315</sup>. Comme de nombreuses îles méditerranéennes et européennes<sup>2316</sup>, la Corse

---

<sup>2312</sup> En ce sens : LAPOUZE (P), « L'expérimentation par les collectivités territoriales », JCP A, N°10, 2006, p.309.

<sup>2313</sup> Loi N°75-336 du 15 mai 1975 portant réorganisation de la Corse, JO du 16 mai 1975 p.4947.

<sup>2314</sup> Loi N°214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la Corse, JO du 3 mars 1982 p.748.

<sup>2315</sup> Loi N°91-428 du 13 Mai 1991, JO N°111 du 14 mai 1991.



devient ainsi une collectivité territoriale à statut particulier, dotée d'une organisation institutionnelle originale et de compétences spécifiques. Quelques années plus tard, les aspirations autonomistes grandissantes obligent le gouvernement Jospin à engager le « processus de Matignon », processus aboutissant à l'accord du 20 juillet 2000 exprimant de manière non contraignante le souhait des deux parties de poursuivre le dialogue. En 2002, suite à la réélection de Jacques Chirac à la présidence de la République, le nouveau gouvernement reprend à son compte le dialogue engagé et soumet à la population insulaire un projet de réforme institutionnelle, finalement rejeté le 6 juillet 2003 par 50.98% des suffrages exprimés<sup>2317</sup>. La loi N°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse<sup>2318</sup>, quant à elle, ne modifie en rien le statut de l'île mais confère à la collectivité d'importantes compétences, notamment en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

-811- La loi de janvier 2002 apporte ainsi une innovation majeure en accordant à la CTC le droit d'élaborer un Plan d'aménagement et de développement durable<sup>2319</sup> (PADU). Le PADU constitue un instrument d'aménagement du territoire visant à réguler, à échelle régionale, l'ensemble des matières liées au développement du territoire. Le Plan fixe ainsi les objectifs de développement économique, social, culturel et touristique de l'île, détermine la localisation des grandes infrastructures d'équipement, définit les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de transports, de télécommunications et s'attache à la protection de l'environnement<sup>2320</sup>. Approuvé par l'assemblée de Corse au terme d'une procédure associant notamment État, collectivités territoriales et organisations professionnelles<sup>2321</sup>, le Plan a les mêmes effets que les DTA<sup>2322</sup> et vaut schéma régional des infrastructures et de transport (SRIT), SRADT et SMVM dans ses dispositions relatives au littoral<sup>2323</sup>. À ce titre, la CTC dispose de

---

<sup>2316</sup> L'archipel des Baléares et celui des Canaries pour l'Espagne, la Sardaigne et la Sicile pour l'Italie, l'archipel des Açores et celui de Madère pour le Portugal...

<sup>2317</sup> GEOFFROY (G), Rapport N°870 fait au nom des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse, Assemblée nationale, 21 mai 2003, 100p.

<sup>2318</sup> Loi N°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, JO N°19 du 23 janvier 2002 p.1503.

<sup>2319</sup> Articles L 4424-9 à L 4424-15 du CGCT. Le PADU remplace le Schéma d'aménagement de la Corse, adopté par décret en Conseil d'État N°92-129 du 7 février 1992 (JO N°34 du 9 février 1992) en raison de la carence de la Collectivité territoriale de Corse.

<sup>2320</sup> Article L 4424-9 du CGCT.

<sup>2321</sup> Articles L 4424-13 à L 4424-15 du CGCT.

<sup>2322</sup> Article L 4424-11 du CGCT.

<sup>2323</sup> Article L 4424-12 du CGCT.

compétences spécifiques quant à l'application de la loi Littoral. Ainsi, par délibération particulière et motivée de l'assemblée de Corse, le PADU peut-il fixer une liste complémentaire des espaces marins et terrestres, sites et paysages remarquables au sens de l'article L 146-6 du Code de l'Urbanisme<sup>2324</sup> ; la délibération tient alors lieu de l'article R 146-1. Pour certains, cette disposition spécifique ne s'explique que par une volonté de réduire le nombre de ces espaces remarquables<sup>2325</sup>. D'autres au contraire considèrent que la liste de ces espaces ne peut qu'ajouter à celle de l'article L 146-6<sup>2326</sup>. Selon nous, le débat n'est pas permis puisque le texte mentionne expressément le terme de « liste complémentaire », ce qui exclut toute substitution de l'article L 146-6. Une telle disposition devrait donc permettre d'étoffer la liste des espaces remarquables, prenant en compte la spécificité des écosystèmes corses, largement reconnue.

-812- L'article L 4424-12-II du CGCT contient une disposition plus contestable, permettant au PADU de déterminer dans la bande des cent mètres des espaces où pourront être autorisés « des aménagements légers et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public, à l'exclusion de toute forme d'hébergement, dans le respect des paysages et des caractéristiques propres à ces sites ». L'on observe ici une similitude importante avec les dispositions prévues par l'article L 146-6-1 du Code de l'urbanisme, permettant l'adoption d'un schéma d'aménagement des plages<sup>2327</sup>. Toutefois, dans cette dernière hypothèse, la procédure reste plus complexe. L'urbanisation n'est en effet possible que suite à l'adoption d'un schéma d'aménagement approuvé par décret en Conseil d'État ; en Corse à l'inverse, une simple délibération de l'assemblée suffit. De plus, la portée des deux dispositions n'est selon nous pas tout à fait identique. Si l'article L 146-6-1 prévoit en effet le maintien ou la reconstruction d'aménagements existants, c'est, en Corse, de nouvelles constructions dont il s'agit. La régularisation des paillotes - puisque c'est de cela dont il est question<sup>2328</sup> - ne nécessitait pas l'octroi d'une telle compétence à la

---

<sup>2324</sup> Article L 4424-10-I du CGCT.

<sup>2325</sup> CALDERARO (N), « L'article 12 du projet de loi sur la Corse et l'assouplissement de la loi littoral : un texte inutile et dangereux », Droit de l'environnement, N°94, décembre 2001, pp.268-271.

<sup>2326</sup> ROMI (R), « La Corse et l'environnement : de la confirmation à l'expérimentation », RFDA, N°4, juillet août 2002, p.705.

<sup>2327</sup> Sur ce point, voir supra 436-438.

<sup>2328</sup> Sur cette disposition qualifiée d'amendement « paillotes », voir les critiques apportées par la doctrine : CALDERARO (N), « L'article 12 du projet de loi sur la Corse et l'assouplissement de la loi Littoral », un texte inutile et dangereux », Droit de l'environnement, N°94, décembre 2001, pp.268-271 ; LE LOUARN (P), « Les espaces naturels du littoral bientôt protégés...par des paillotes ! », Droit de l'environnement, N°81, septembre 2000, p.17 ; ROMI (R), « La Corse et l'environnement : de la confirmation à l'expérimentation »,

CTC, l'article L 146-6-1 du Code de l'urbanisme paraissant en effet suffisant et offrant de meilleures garanties quant à la préservation de l'espace<sup>2329</sup>.

-813- Des singularités géographiques, historiques et politiques justifient l'octroi d'une compétence particulière à la CTC. Si certaines dispositions de la loi de janvier 2002 restent contestables<sup>2330</sup>, nous considérons néanmoins pertinent de conférer à la collectivité le droit d'adopter un PADU. Comme le SRADT, le PADU encourage la région dans une réflexion stratégique sur l'aménagement et le développement du territoire dont la traduction juridique sera d'ailleurs soumise au contrôle de la juridiction administrative<sup>2331</sup>. Sa portée normative contraignante constitue une incontestable plus-value, permettant de conférer à cette réflexion une valeur juridique de premier ordre. Un tel document - dont l'approbation prévue initialement fin 2006 semble avoir pris du retard - devrait permettre d'établir une politique active de protection de l'espace littoral à travers un volet spécifique valant SMVM. Une intégration des politiques littorales pourrait ainsi être effectuée dans ce cadre. C'est d'ailleurs un modèle similaire qui prévaut avec succès en Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion, le schéma d'aménagement régional comportant de la même manière un chapitre individualisé valant SMVM<sup>2332</sup>.

-814- Ainsi, les dispositions particulières applicables en Corse et en Outre-Mer confèrent à ces collectivités de véritables compétences normatives permettant d'établir une stratégie régionale d'aménagement et de développement du territoire dont le littoral constitue un volet spécifique. Elles leur permettent en outre de s'approprier la problématique côtière et de l'inscrire dans une perspective de développement durable. Or, « rien n'interdit de considérer ces régimes dérogatoires (en particulier celui de la Corse) comme pouvant être étendus à toutes les régions<sup>2333</sup> ». Sans aller jusqu'à conférer à la région un pouvoir législatif spécifique comme c'est le cas en Italie, l'on constate que l'État français dispose d'une marge de manœuvre importante pour confier aux régions de droit commun l'outil

---

RFDA, N°4, Juillet Août 2002, pp.702-707 ; ROMI (R), « Les dispositions du nouveau statut de la Corse touchant à l'environnement », Droit de l'environnement, N°96, mars 2002, pp.61-63.

<sup>2329</sup> CALDERARO (N), « L'article 12 du projet de loi sur la Corse et l'assouplissement de la loi littoral : un texte inutile et dangereux », Droit de l'environnement, N°94, décembre 2001, p.271.

<sup>2330</sup> Il convient néanmoins d'attendre l'adoption du Plan pour confirmer ce jugement a priori. L'article L 4424-10-III du CGCT, prévoyant l'élaboration par la CTC d'un rapport d'évaluation annuel portant sur la mise en œuvre des dispositions relatives au littoral, permettra également de préciser leur impact réel sur l'environnement.

<sup>2331</sup> AUBY (J-B), « La côte corse pas si menacée », Libération, 18 mai 2001.

<sup>2332</sup> Article L 4433-15 du CGCT.

<sup>2333</sup> ROMI (R), Droit et administration de l'environnement, Montchrestien, 5<sup>e</sup> Édition, 2004, p.197.

juridique qui permettrait d'envisager l'intégration des politiques littorales à l'échelle régionale (2).

## **-2- Une voie possible : le renforcement de l'autonomie normative régionale.**

-815- La Mission interministérielle d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon a engagé l'élaboration d'un nouvel outil de GIZC visant l'intégration des politiques littorales. Comme le relèvent de nombreuses études, « la région peut détenir la clef permettant de résoudre le problème de l'intégration territoriale et sectorielle d'une façon qui, tout à la fois, reflète la politique nationale et européenne et convient aux conditions locales<sup>2334</sup> » : c'est bien là l'objectif clairement affiché en Languedoc-Roussillon. Le projet de « Document de référence » va donc selon nous bien au-delà d'une initiative étatique à échelle régionale : il préfigure en effet ce que pourrait devenir le rôle de la collectivité régionale dans le cadre des politiques de GIZC. C'est d'ailleurs une approche similaire qu'expérimentent actuellement d'autres régions littorales. La Région Bretagne envisage en effet depuis 2004 l'élaboration d'une « Charte des espaces côtiers bretons », définissant les principaux enjeux et regroupant les leviers d'action disponibles<sup>2335</sup>. En Aquitaine, c'est également sous l'impulsion déterminante de l'État et à travers une Mission interministérielle qu'est engagé le Plan de développement durable du littoral aquitain<sup>2336</sup> : une telle structure permettra de constituer une interface efficace pouvant servir de support à l'intégration des politiques littorales. Une même perspective est également envisageable dans le cadre de la Mission littoral Nord-Pas-de-Calais. La multiplicité des méthodologies appliquées comme la diversité de la terminologie employée ne doivent pas nous tromper : il s'agit dans l'ensemble de ces régions d'une même initiative visant l'élaboration d'un instrument régional de coordination et d'intégration des politiques littorales. Si la forme varie, le contenu est bel et bien identique.

---

<sup>2334</sup> BURBRIDGE (P), Processus de planification et de gestion : la coopération sectorielle et territoriale, Programme de démonstration européen sur l'aménagement intégré des zones côtières, Université de Newcastle, 1999, p.5, article disponible sur le site Internet [www.europa.eu.int/comm/environment/iczm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/iczm)

<sup>2335</sup> Pour un développement équilibré du littoral : la gestion intégrée des zones côtières, Journée d'études ANEL, La Teste de Buch, 28-30 avril 2005, pp.45-46 ; PENNANGUER (S), « La charte des espaces côtiers bretons : un exemple de gestion intégrée de la zone côtière à l'échelle d'une région », Colloque Interactions Nature - société : analyses et modèles, La Baule, 3-6 mai 2006, document disponible sur le site Internet <http://letg.univ-nantes.fr>.

<sup>2336</sup> DATAR, Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Limoges, 9 juillet 2001, Dossier de presse, p.45 ; DATAR, Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, Matignon, 14 septembre 2004, Dossier de presse, p.29 ; FABREGUES (L), « Aquitaine : la région joue la carte du développement concerté », Le Marin, 23 juin 2006, p.8.

-816- Ce sont donc des initiatives similaires qui sont aujourd'hui menées au sein des collectivités régionales françaises, sous l'impulsion de l'État (Languedoc-Roussillon, Aquitaine) ou plus rarement des autorités régionales elles-mêmes. Car il existe, soulignons-le, une sensibilité différente pour l'environnement littoral selon chaque région. Les capacités d'appropriation par les régions de la problématique côtière ne sont pas identiques sur l'ensemble du littoral français. Ainsi, la politique littorale du Languedoc-Roussillon est-elle traditionnellement conduite sous l'égide de l'État à travers des missions nationales, Mission Racine dans les années 1960, Mission interministérielle aujourd'hui. Certes, les deux démarches restent différentes, la deuxième mission associant le plus largement possible les autorités régionales. Toutefois, à l'heure de sa dissolution et en dépit d'une structure survivante (le Conseil de développement du littoral), nous n'avons ni le sentiment ni la concrétisation juridique que la région se soit véritablement appropriée la problématique littorale<sup>2337</sup>. Le SRADT adopté en 1999 plaçait pourtant la région, « collectivité la plus concernée par l'aménagement du littoral (...), au cœur d'une politique de gestion intégrée de l'espace et des milieux littoraux<sup>2338</sup> » : toutefois, il nous semble que la politique régionale en faveur de l'espace littoral n'est pas à la hauteur des orientations établies par le document. De la même manière, le rapport à la mer de la région PACA « n'a longtemps été pris en compte que dans la composante portuaire et touristique<sup>2339</sup> ». D'autres régions françaises apparaissent davantage « autonomes » en la matière. Ainsi, par exemple, la Bretagne s'implique-t-elle depuis plusieurs années déjà dans la mise en œuvre de la GIZC<sup>2340</sup>. À terme, il n'est pas souhaitable qu'un tel décalage existe dans cette capacité d'appropriation de la question littorale. L'entité régionale constitue un échelon pertinent pour la mise en œuvre de la gestion intégrée qu'il convient donc de dynamiser autant que possible. Si l'intervention étatique est nécessaire, elle ne doit pas s'inscrire dans une forme d'assistanat mais conduire les autorités régionales à s'investir directement dans cette problématique. Pour ce faire, l'octroi de nouvelles compétences à la région nous semble un élément susceptible de déclencher l'action.

<sup>2337</sup> Un membre de la Mission interministérielle nous confiait d'ailleurs sa déception sur ce point.

<sup>2338</sup> Conseil régional du Languedoc-Roussillon, Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, Région Languedoc-Roussillon, 1999, p.114.

<sup>2339</sup> Centre d'analyse stratégique, Secrétariat général de la mer, Une ambition maritime pour la France, Rapport du groupe POSEIDON Politique maritime de la France, Décembre 2006, p.48.

<sup>2340</sup> Rapport du Conseil économique et social, Pour une gestion concertée du littoral, juin 2004. L'initiative régionale de création d'une Charte des espaces côtiers bretons est d'ailleurs préalable au programme national de démonstration qui a finalement retenu ce projet.

-817- Ainsi, la perspective d'élaborer un référentiel unique d'action, sur le modèle du Document de référence de la région Languedoc-Roussillon ou de la Charte du littoral breton, coordonnant la mise en œuvre des instruments juridiques, nous semble des plus intéressantes. C'est - insistons sur ce point - une démarche similaire qui est actuellement engagée dans de nombreuses régions littorales. Indéniablement, ce n'est pas d'un manque d'outils juridiques dont souffre aujourd'hui le littoral français ni même d'un défaut de structures capables de mener des projets de GIZC. Il reste à appliquer la large panoplie des instruments juridiques disponibles<sup>2341</sup> mais surtout à en assurer la coordination ; comme le suggèrent ainsi les premiers développements relatifs à la stratégie française de GIZC, l'action pourrait donc, le plus souvent possible, être conduite à droit constant<sup>2342</sup>. C'est aujourd'hui la piste suivie par nombre de régions littorales. Or, les cadres administratif et juridique étant déjà suffisamment complexes, il conviendrait de proposer une terminologie unique pour ce type de document régional, la lisibilité de l'action l'exigeant largement. À cet égard, le terme de « Charte » est selon nous suffisamment employé. De même, le « Document de référence » engagé dans le cadre de la Mission Languedoc-Roussillon reste imprécis. L'expression « Document régional d'intégration des politiques maritimes et littorales » nous semble ainsi particulièrement approprié. Le terme « document » - que l'on pourrait remplacer par celui de « référentiel » - permet d'abord d'évacuer la question de sa portée juridique, contrairement à des expressions comme schémas ou plans. Dans un premier temps, il pourrait en effet s'agir d'un instrument non contraignant visant à recenser et coordonner les politiques sectorielles applicables sur le littoral régional. Le qualificatif « régional » correspond à l'échelle territoriale de référence, étant entendu que l'élaboration du document devra provenir d'une association entre les multiples partenaires intéressés, État compris. Enfin, si l'expression « politiques maritimes et littorales » comporte une incontestable redondance - le terme littoral recouvrant naturellement l'espace marin - elle permet d'insister sur la nécessaire intégration des écosystèmes terrestres et marins. Une telle expression permet ainsi de qualifier un document dont l'économie générale se retrouve actuellement dans certaines initiatives menées à l'échelle régionale.

---

<sup>2341</sup> MESNARD (A-H), « L'intégration des politiques du littoral », Revue juridique Online Neptunus, 2-2003.

<sup>2342</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.43.

-818- Une autre solution intéressante pourrait venir, non de la création d'un document nouveau, mais d'une modification des dispositions relatives au SRADT. Comme le soulignait la DATAR en 2004, « les schémas régionaux devraient pouvoir évoluer vers de véritables documents normatifs élaborés par la région, en association avec les collectivités concernées, et approuvés par l'État, notamment pour les espaces régionaux à forts enjeux<sup>2343</sup> ». Il nous semblerait alors tout à fait pertinent que les régions littorales puissent incorporer à ce schéma un volet intégration des politiques littorales comme c'est le cas du PADU corse ou des SAR en Outre-Mer.

-819- Ce sont là des perspectives que nous estimons essentielles pour l'avenir de la politique française de GIZC. Toutefois, nous n'imaginons pas leur mise en œuvre avant la publication des conclusions du programme national de démonstration. Notre réflexion se porte donc dans une perspective temporelle élargie. À l'avenir, il conviendra quoiqu'il en soit de valoriser autant que possible l'échelon régional, support pertinent pour une intégration des politiques littorales. La capacité d'appropriation par les régions de la problématique littorale dépendra alors tout autant de l'échelon régional lui-même que des actions étatiques capables de susciter son intérêt : le droit pourrait ainsi éveiller cette capacité d'intégration. Pour ce faire, l'octroi d'une réelle compétence normative en matière de planification de l'espace nous semble une piste intéressante, possible à travers une réforme substantielle des SRADT. L'élaboration par l'ensemble des régions d'un document ou référentiel régional d'intégration des politiques maritimes et littorales, instrument non contraignant visant la recension et la coordination des politiques sectorielles, pourrait en constituer le préalable : nous pensons en effet nécessaire que la spécificité du territoire régional soit appréhendée par un document juridique particulier et non dans le cadre plus large d'un document portant sur l'aménagement du territoire régional tout entier. Comme au niveau national, la spécificité de l'espace littoral doit être reconnue à échelle régionale : c'est là une condition indispensable à l'appropriation par les régions des enjeux spécifiques à ce territoire. Les exemples italiens nous ont suffisamment démontré la pertinence de l'outil planificateur - contraignant (Ligurie, Sardaigne) ou non (Émilie-Romagne) - pour l'intégration des politiques littorales. De même, l'on a pu observer, à échelle nationale en France, à échelle régionale en Italie, que la capacité de

---

<sup>2343</sup> DATAR, Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire, Rapport au Premier Ministre, 2003, p.50.

mise en œuvre de la GIZC reste le plus souvent conditionnée par la reconnaissance juridique préalable de la spécificité du milieu côtier.

-820- Une réforme institutionnelle pourrait alors accompagner cette évolution juridique. Comme le prévoit le modèle de loi sur les zones côtières établi par le Conseil de l'Europe, la mise en œuvre d'une politique régionale en faveur des zones côtières exige la création d'une structure spécifique chargée « d'animer et de coordonner dans la région la politique de gestion intégrée des zones côtières<sup>2344</sup> ». C'est déjà le cas dans certaines régions littorales italiennes, à travers des services administratifs chargés spécifiquement des problématiques côtières. Seule la création d'une telle structure semble en effet capable d'insuffler un élan dans la politique côtière régionale en dépassant la simple approche sectorielle.

-821- En France, les premières expériences menées en Languedoc-Roussillon révèlent la pertinence d'associer en une même instance des représentants de l'ensemble des échelons décisionnels concernés par le milieu littoral : c'est le rôle du Conseil de développement du littoral. En PACA, les élus régionaux ont institué en octobre 2005 un Conseil consultatif de la mer, instance de débat et de proposition devant permettre d'instaurer un dialogue entre les acteurs du monde maritime et de faciliter l'échange d'expériences. La région dispose en outre depuis 1998 d'une Délégation à la mer. En Aquitaine, la Mission interministérielle a déjà permis l'institution d'un Conseil supérieur du littoral aquitain. En Bretagne, c'est autour d'une Mission Mer, directement rattachée auprès de la Direction générale des services, que se développe la politique régionale maritime et littorale. Il s'agit là d'une reconnaissance de la spécificité du milieu côtier qui permet à la région de maintenir une vigilance et une réflexion permanentes sur les questions littorales. Ces structures peuvent en outre bénéficier du soutien de l'éventuelle agence régionale de l'environnement<sup>2345</sup>, du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel<sup>2346</sup>, du Comité régional de

---

<sup>2344</sup> Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Sauvegarde de la nature, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, article 28.

<sup>2345</sup> Seules dix agences de ce type ont à ce jour été instituées (Aquitaine, Corse, Haute-Normandie, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, PACA, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes), sous des formes juridiques diverses (association, syndicat mixte, EPIC).

<sup>2346</sup> Loi N°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO du 28 février 2002, article 109. Le Conseil est une instance consultative à caractère scientifique en matière de patrimoine naturel. Le Décret N°2004-292 du 26 mars 2004 (JO N°75 du 28 mars 2004 p.6016) précise : « Outre les cas de consultation obligatoire prévus par la réglementation en vigueur, le conseil scientifique régional du patrimoine naturel peut être saisi pour avis soit par le préfet de région, soit par le président du conseil régional ou, en Corse, par le président du conseil exécutif, sur toute question relative à la conservation du



l'environnement<sup>2347</sup>, des observatoires régionaux de l'environnement<sup>2348</sup> et des nombreuses autres instances consultatives régionales<sup>2349</sup>. Ainsi, l'existence d'une instance régionale spécifiquement chargée des questions relatives au milieu littoral constitue sans nul doute un facteur d'appropriation de la problématique littorale.

-822- Observons également que l'implication de la région sur le milieu côtier suppose le développement des connaissances relatives aux processus naturels régissant cet espace. C'est la raison pour laquelle la DIACT et le SGMer recommandent que chaque niveau stratégique de gestion des zones côtières, l'échelon régional compris, dispose « d'un observatoire capable de recueillir ou d'agréer à son échelle les données et d'élaborer les indicateurs nécessaires à la gestion, au suivi ou l'évaluation<sup>2350</sup> (...) ». De telles structures tendent actuellement à se développer, comme l'illustrent l'observatoire du littoral Aquitain<sup>2351</sup>, l'observatoire du littoral Haute-Normandie-Picardie, l'observatoire du littoral Nord-Pas-de-Calais ou, en Languedoc-Roussillon les initiatives menées à travers le programme « Systèmes côtiers et lagunaires<sup>2352</sup> (SYSCOLAG) ».

-823- Les études théoriques comme les premières expériences italiennes démontrent l'importance de la collectivité régionale dans la mise en œuvre de la gestion intégrée. Comme l'observait en 2002 la Commission environnement littoral, la mise en cohérence des outils institutionnels dans l'espace côtier nécessite que ceux-ci puissent s'inscrire dans

---

patrimoine naturel de la région et notamment sur : 1. La valeur scientifique des inventaires du patrimoine naturel lors de leur élaboration ou de leur mise à jour ; 2. Les propositions de listes régionales d'espèces protégées prévues à l'article L. 411-2 ; 3. La délivrance d'autorisations portant sur des espèces protégées, en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 ; 4. Les orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats prévues à l'article L. 421-7 ; 5. Toute question relative au réseau Natura 2000 défini à l'article L. 414-1»

<sup>2347</sup> Article L 131-2 du Code de l'environnement, institué par la loi N°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO du 3 février 1995.

<sup>2348</sup> MAINCENT (G), « Les agences régionales dans l'ombre de l'ADEME », Environnement Magazine, avril 2003, pp.18-21.

<sup>2349</sup> PRIEUR (M), Droit de l'environnement, Dalloz, 5<sup>e</sup> Édition, 2004, pp.252-255.

<sup>2350</sup> DIACT, SGMer, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.58. En ce sens, voir également Centre d'analyse stratégique, Secrétariat général de la mer, Une ambition maritime pour la France, Rapport du groupe POSEIDON Politique maritime de la France, Décembre 2006, p.114.

<sup>2351</sup> L'Observatoire dispose d'un site Internet : [www.littoral.aquitaine.fr](http://www.littoral.aquitaine.fr).

<sup>2352</sup> Le programme SYSCOLAG vise ainsi à mobiliser et mutualiser les connaissances interdisciplinaires relatifs au milieu littoral. Initié par le conseil régional et par Cépralmar, association satellite de la région, le programme pourrait permettre de constituer un observatoire régional du littoral : MAZOUNI (N), « La mutualisation des connaissances et leur accès : un challenge pour la GIZC ? Présentation du dispositif mis en place en Languedoc-Roussillon dans le cadre du programme régional SYSCOLAG » in La gestion intégrée des zones côtières : problèmes et perspectives, Workshop international organisé par l'Institut des sciences de la mer et de l'aménagement du littoral (ISMAL), Alger (Algérie), 11-13 décembre 2006, non publié.

des cadres stratégiques et des plans d'action élargis à des espaces plus vastes, comme la région<sup>2353</sup>. C'est pourquoi il deviendra selon nous nécessaire d'attribuer aux régions de véritables compétences en la matière, à travers un traitement spécifique de l'espace littoral par des instruments de planification stratégique du territoire. La mobilisation de l'ensemble des régions aux problématiques côtières dépend en effet largement de leur capacité à intervenir sur ce milieu. À cet égard, la création d'un nouvel outil comme un « Document régional d'intégration des politiques maritimes et littorales » - outil qui, sur le modèle des Lignes directrices établies en Émilie-Romagne, pourrait d'abord être non contraignant - nous semble une piste à explorer, tout comme celle menant à une réforme substantielle des SRADT sur le modèle prévalant dans les collectivités à statut particulier. De même, la capacité des régions à s'approprier la question littorale dépend également de la structure même de l'institution. Or, comme le notent MM. Beckman et Coleman, la mise en œuvre de la GIZC exige le plus souvent la création d'une nouvelle structure institutionnelle<sup>2354</sup> : le milieu côtier devrait donc pouvoir bénéficier des actions d'une agence ou d'un service administratif particulier.

-824- Ainsi, la politique française de GIZC devrait-elle tendre vers une consolidation de la structure institutionnelle relative à l'espace littoral. Cela exige d'abord le maintien d'une politique nationale ambitieuse, consolidant l'approche tridimensionnelle et suscitant l'expérimentation. Cela implique également d'ériger la collectivité régionale en véritable support d'intégration des politiques littorales en lui conférant, pour ce faire, une compétence normative spécifique. En Italie, la situation est tout autre. Plus qu'une consolidation de la structure établie, il s'agit d'instituer le cadre juridique et institutionnel qui fait actuellement défaut afin de mettre en œuvre une approche multi-échelle de la GIZC (§2).

---

<sup>2353</sup> Commission environnement littoral, Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières, Initiatives locales - Stratégie nationale, Rapport au Gouvernement, Septembre 2002, p.5.

<sup>2354</sup> BECKMAN (R), COLEMAN (B), « Integrated coastal management : the role of law and lawyers », IJMCL, Volume 14, 1999, p.509.

## **-§2- Italie : le développement nécessaire d'une approche multi-échelle de la gestion intégrée.**

-825- Aujourd'hui, les auteurs insistent largement sur la notion de gestion concertée de l'espace littoral, mettant en exergue l'exigence d'une association de l'ensemble des acteurs locaux. C'est selon nous un aspect essentiel de toute réflexion sur la bande côtière qui ne doit cependant occulter son préalable : la participation de l'État lui-même dans l'élaboration d'une stratégie nationale en faveur du littoral. Ainsi en Italie, le développement d'une approche multi-échelle de la GIZC, par la stimulation d'initiatives locales tout particulièrement (B), exige d'abord la définition d'une stratégie nationale (A).

### **-A- La définition préalable d'une stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières.**

-826- La définition d'une stratégie nationale de GIZC constitue pour l'État italien une exigence théorique (1) comme une obligation juridique (2).

#### **-1- Une exigence théorique.**

-827- Si ce volet est très souvent occulté par le dessein - ô combien légitime - d'une participation active de l'échelle locale à toute prise de décision, les études sérieuses ne peuvent omettre de souligner l'importance considérable de l'État dans la mise en œuvre de la gestion intégrée du littoral. Ainsi, le rôle central de l'échelon étatique s'articule-t-il autour de deux perspectives majeures : impulser d'abord, orienter et coordonner ensuite.

-828- Il revient en effet à l'État de donner l'impulsion première à l'élaboration d'une stratégie de développement durable de l'espace littoral. Garant de l'intégrité de son territoire et du bien être des populations résidentes, l'État se doit de promouvoir une politique d'aménagement de l'espace dont le littoral doit aujourd'hui constituer un volet spécifique. Les conclusions du programme européen de démonstration sur l'AIZC sont formelles : « si la participation de la base vers le sommet contribue de manière décisive à une bonne gestion des zones côtières, ce sont néanmoins les politiques nationales qui définissent les objectifs sectoriels ainsi que les programmes et stratégies d'investissement

portant sur l'usage des ressources naturelles<sup>2355</sup> ». L'État doit donc s'ériger en acteur premier du développement durable des zones côtières, en adoptant des normes sectorielles régissant les activités et milieux littoraux d'une part, en assurant leur inscription dans une perspective stratégique d'autre part. Cette participation active de l'État est d'autant plus nécessaire que celui-ci maîtrise juridiquement deux des composantes majeures du littoral, le domaine public maritime et les eaux côtières. La recomposition de l'unité du territoire littoral par une prise en compte de ces dimensions terrestre et marine exige donc une intervention étatique. De même, seul l'État peut intégrer l'environnement en général et les exigences de gestion durable des zones côtières en particulier dans l'ensemble des politiques publiques. Seul l'État est donc capable d'établir une stratégie de GIZC à l'échelle du territoire national.

-829- L'absence de stratégie nationale n'interdira pas systématiquement le développement de toute initiative de GIZC. Le concept est aujourd'hui si présent sur la scène scientifique et politico-juridique internationale que les communautés côtières se sont largement appropriées la question : l'on observe sur l'ensemble des continents une multiplication considérable des initiatives de GIZC sans pour autant que chaque État ne dispose d'un cadre spécifique en la matière. Si ces actions contribuent indéniablement à une gestion durable des zones côtières, il manque toutefois une strate essentielle dans la politique littorale : celle établie par l'État lui-même. Une stratégie nationale s'avère ainsi indispensable en vue d'orienter et de coordonner l'ensemble des initiatives déjà établies sur le territoire et de « permettre aux autorités administratives nationales et locales de mieux décider<sup>2356</sup> ». Des mécanismes juridiques et institutionnels pertinents doivent ainsi être établis à échelle nationale afin d'« orienter l'action dans une perspective plus large (...) fournir des conseils techniques, (...) faciliter la mise en commun des expériences locales<sup>2357</sup> » et coordonner l'ensemble des « instruments statutaires de protection, de développement durable et de gestion des zones côtières<sup>2358</sup> ». C'est donc autour de cette fonction d'orientation et de coordination que doit également se dessiner l'action étatique.

---

<sup>2355</sup> Commission européenne, Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : Principes généraux et options politiques, Offices des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p.13.

<sup>2356</sup> PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, p.24.

<sup>2357</sup> Commission européenne, Les enseignements du programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières, Offices des publications des Communautés européennes, Luxembourg, 1999, p.8.

<sup>2358</sup> GHEZALI (M), « Rapport général : statut des espaces littoraux », RJE, N° spécial, 2001, p.13.

-830- La participation de l'État au processus de GIZC ne constitue pas le volet thématique sur lequel la doctrine est le plus prolixe. Il s'agit pourtant d'un élément fondamental qui conditionne la mise en œuvre de toutes les autres acceptions du concept. C'est la raison pour laquelle le droit s'est rapidement saisi de cette exigence, érigeant l'adoption d'une stratégie nationale en obligation juridique (2).

## **-2- Une obligation juridique.**

-831- Si la zone côtière ne constitue jamais l'épicentre des conventions inter-étatiques, sa gestion intégrée s'inscrit de plus en plus comme un objectif fondamental de développement durable poursuivi par la communauté internationale. De nombreux textes exhortent en effet à une mise en œuvre de la GIZC par la définition de stratégies nationales. Ainsi, à travers le chapitre 17 de l'Agenda 21, les États reconnaissent-ils la nécessité d'adopter « de nouvelles stratégies de gestion et de mise en valeur des mers et océans et des zones côtières »<sup>2359</sup> en vue d'une « gestion intégrée et d'un développement durable des zones côtières »<sup>2359</sup>. Relevant l'absence de loi-cadre relatif au littoral comme un obstacle majeur à la mise en œuvre de la GIZC, la dernière conférence des Parties contractantes à la CDB<sup>2360</sup> formule la nécessité d'adopter des stratégies nationales gestion intégrée<sup>2361</sup>. De même, les conférences des Parties à la Convention de Ramsar<sup>2362</sup> soulignent systématiquement l'importance des stratégies nationales de gestion intégrée des zones côtières<sup>2363</sup>.

-832- Au niveau régional, la politique communautaire de préservation des zones côtières engage les États membres à s'orienter vers des actions décisives de mise en œuvre de la GIZC. En 2000, les conclusions du programme de démonstration subordonnaient

---

<sup>2359</sup> Point 17.1.

<sup>2360</sup> L'Italie a ratifié la Convention par la Legge 14 febbraio 1994, N°124, Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla biodiversità, con annessi, fatta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992, GU N°44 del 23 febbraio 1994.

<sup>2361</sup> Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Huitième réunion, Curitiba (Brésil), 20-31 mars 2006, Point 26.3 de l'ordre du jour provisoire, Renforcement de l'aménagement intégré des zones marines et côtières (AIZMC), Note du Secrétaire exécutif, UNEP/CBD/COP/8/31, points 52 et 70.

<sup>2362</sup> L'Italie a ratifié la Convention de Ramsar par le DPR 13 marzo 1976, N°448, Applicazione della Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, GU N°173 del 3 luglio 1976 et le DPR 11 febbraio 1987, N°184, Esecuzione del protocollo di emendamento della convenzione internazionale di Ramsar del 2 febbraio 1971 sulle zone umide di Importanza internazionale, adottato a Parigi il 3 dicembre 1982, GU N°111 del 15 maggio 1987.

<sup>2363</sup> Notamment : Ramsar COP 9, 9th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), Report, Kampala, Uganda, 8-15 November 2005, 50p.

l'intégration des politiques au niveau local et régional à la création d'un contexte juridique et institutionnel performant à échelle nationale<sup>2364</sup>. À ce titre, la Recommandation de 2002 suggère aux États membres d'« élaborer une, ou le cas échéant, plusieurs stratégies nationales de mise en œuvre de principes pour une GIZC<sup>2365</sup> ». La déclaration d'Helsinki, adoptée dans le cadre du programme euro-méditerranéen, formulait un vœu identique dès 1997.

-833- En droit interne enfin, l'État italien s'est lui-même engagé dès 1982 à définir un Plan général de défense de la mer et des côtes<sup>2366</sup>. Si des études à cette fin ont été menées dans le courant des années 1980, il est regrettable que cet engagement étatique soit resté lettre morte. Le décret législatif de 1998 réitère cette obligation<sup>2367</sup> et charge plus largement l'État d'élaborer des orientations pour la défense de l'espace littoral<sup>2368</sup>. Une nouvelle fois, aucune initiative normative majeure n'est venue concrétiser cette disposition juridique.

-834- L'adoption prochaine du protocole méditerranéen relatif à la GIZC devrait ajouter à l'Italie une nouvelle obligation juridique d'intervention en faveur des zones côtières, l'élaboration d'une stratégie nationale de GIZC constituant un élément essentiel du projet<sup>2369</sup> : « la stratégie nationale (...) fixe des objectifs et détermine des priorités en les justifiant, identifie les acteurs et les processus sociaux, énumère les mesures à prendre et les moyens juridiques et financiers disponibles et arrête un calendrier<sup>2370</sup> ». Plus précisément, les rédacteurs du texte assignent à ce document le rôle de :

- « déterminer, à l'échelon national et régional, les rôles respectifs des différents acteurs administratifs dont les compétences s'étendent aux activités et aux ressources liées aux zones côtières, ainsi que les mécanismes de leur coordination ;

---

<sup>2364</sup> Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, 27 septembre 2000, COM (2000) 547 final, p.10.

<sup>2365</sup> Recommandation du Parlement européen et du conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, Conseil de l'Union européenne, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002, chapitre IV, I.

<sup>2366</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983, article 1.

<sup>2367</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, article 80-1-a.

<sup>2368</sup> Ibidem, article 88-1-z-aa.

<sup>2369</sup> Article 16. En ce sens, voir supra 269-273.

<sup>2370</sup> Article 16-2.

- renforcer ou maintenir les législations, les politiques et les programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux ou locaux, qui portent à la fois sur les zones marines et terrestres des zones côtières ;
- identifier notamment les mesures de promotion de participation du public dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières ;
- définir des mécanismes garantissant la mise en oeuvre et l'application intégrales et coordonnées de la législation et des politiques régionales qui ont une incidence sur les zones côtières, y compris lors du réexamen des politiques régionales ;
- prévoir un calendrier ou un échéancier qui précise la réalisation des différents programmes et le suivi des différentes opérations<sup>2371</sup> ».

-835- Comme nous le précisons préalablement, il s'agit bien ici d'impulser d'abord, d'orienter et de coordonner ensuite. Le projet de protocole méditerranéen prévoit ainsi la construction d'une architecture juridique de GIZC au sommet de laquelle se trouve la stratégie nationale, sorte de Constitution pour les zones côtières<sup>2372</sup>.

-836- Ainsi, l'inertie italienne quant à la définition d'une politique nationale de GIZC ne constitue pas seulement une erreur stratégique mais contrevient également à de nombreuses dispositions juridiques, internationales, régionales et nationales. De nombreux textes normatifs soulignent en effet la nécessité pour l'État d'établir une « stratégie » à échelle nationale. Si les rédacteurs du premier projet de protocole méditerranéen considèrent que cette stratégie peut recouvrir différentes formes, nous pensons néanmoins qu'elle suppose l'adoption d'un texte normatif spécifique. Il ne peut s'agir en effet de lignes directrices, recommandations ou plus largement de *soft law*, dès lors que l'on souhaite ériger le document étatique en véritable « Constitution » pour les zones côtières. Une telle acception - jamais soulignée en tant que telle mais qui transparaît largement dans les divers textes - suppose en effet que la stratégie acquiert une portée juridique majeure afin que l'ensemble des plans et programmes côtiers, élaborés par l'échelon national lui-

---

<sup>2371</sup> Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Commentaires, 21 mars 2005, article disponible sur le site du CAR/PAP [www.pap-thecoastcentre.org](http://www.pap-thecoastcentre.org).

<sup>2372</sup> Nous occultons ici volontairement la Stratégie régionale méditerranéenne de GIZC qui s'inscrit au-delà des contextes nationaux.

même et par les collectivités infra-étatiques, dérive de ces dispositions. Plus généralement, il nous semble incontestable que la reconnaissance juridique de la spécificité littorale à travers l'élaboration d'une norme contraignante constitue un préalable essentiel à la mise en œuvre de la GIZC. L'existence ou non d'une telle norme dans l'ordre juridique interne est d'ailleurs la première question posée aux États méditerranéens par le questionnaire relatif à la GIZC préparé en 2000 par les professeurs Prieur et Ghezali<sup>2373</sup> ; la réponse conditionne en effet largement l'état de mise en œuvre du concept<sup>2374</sup>. En outre, l'élaboration d'une véritable norme juridique spécifiquement consacrée à l'espace littoral nous semble particulièrement nécessaire afin de stimuler les initiatives infra-étatiques et développer ainsi une approche multi-échelle de la GIZC (B).

#### **-B- La stimulation consécutive des initiatives infra-étatiques de gestion intégrée.**

-837- Au vu de la répartition des compétences au sein du régime italien, seule l'élaboration systématique de plans régionaux consacrés à la GIZC (1) permettra une participation de l'échelle locale (2).

##### **-1- La généralisation des plans régionaux de gestion intégrée du littoral.**

-838- Comme nous l'avons observé, l'inertie étatique en matière de protection de l'espace littoral a conduit certaines régions italiennes à s'impliquer activement dans la mise en œuvre de la GIZC. Les normes nationales sectorielles devenant insuffisamment pertinentes au regard des nouveaux enjeux se développant en milieu côtier, les régions ont ainsi été contraintes d'élaborer des stratégies de développement durable spécifiques au littoral. Si certaines collectivités régionales ont adopté des normes particulièrement remarquables, d'autres restent encore à l'écart de ce mouvement. De même, il faut reconnaître que les plans régionaux de gestion du littoral aujourd'hui adoptés n'ont pas tous la qualité de celui en vigueur en Émilie Romagne ; le plan paysager régional de la Sardaigne, dont nous avons relevé la pertinence, reste avant tout un document terrestre. La future stratégie nationale de GIZC devra donc imposer à chaque région l'adoption d'un plan

---

<sup>2373</sup> PRIEUR (M), GHEZALI (M), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, 88p.

<sup>2374</sup> Bien évidemment, elle n'est pas pour autant synonyme d'application systématique de la GIZC.



spécifiquement consacré à la gestion de l'espace littoral, en imposant à la fois une approche multi-sectorielle et une vision stratégique globale.

-839- Aujourd'hui, les droits régionaux relatifs au littoral sont particulièrement hétérogènes<sup>2375</sup>. Certaines régions n'ont en effet développé aucune législation propre à cet espace : c'est largement le cas des régions Basilicate, Frioul-Vénétie Julienne et Marches. D'autres, les plus nombreuses, envisagent le littoral au prisme d'une problématique sectorielle : qualité des eaux côtières<sup>2376</sup> (Toscane<sup>2377</sup>, Campanie<sup>2378</sup>), lutte contre l'érosion (Abruzzes<sup>2379</sup>) et plus largement défense des sols (Vénétie<sup>2380</sup>, Campanie<sup>2381</sup>)... D'autres enfin cherchent à intégrer l'espace littoral dans une vision stratégique alliant développement économique et préservation des écosystèmes. Ainsi, la région Lazio a-t-elle créé un fonds spécial pour le littoral afin de mener des interventions de valorisation et de sauvegarde des ressources environnementales. L'objectif est de concilier développement des activités maritimes, diversification de l'offre touristique et maintien de l'intégrité des écosystèmes. Cette initiative est d'autant plus intéressante qu'elle encourage l'initiative locale en permettant aux provinces, communes et associations de financer des projets s'inscrivant dans de telles perspectives<sup>2382</sup>. Néanmoins, cette action régionale constitue

---

<sup>2375</sup> Nous donnerons ici un bref aperçu des systèmes juridiques régionaux dont l'appréhension globale nécessiterait une étude spécifique qu'il ne nous est pas possible d'effectuer ici.

<sup>2376</sup> En ce domaine, il reste aujourd'hui regrettable que la politique régionale de l'eau soit le plus souvent détachée de la politique littorale, les récentes évolutions du droit italien en la matière occultant dans une large mesure la protection des eaux côtières (Decreto legislativo 3 aprile 2006, N°152, Norme in materia ambientale, GU N°88 del 14 aprile 2006, Parte terza - Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela dalle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche) pourtant concernée au titre de la Directive 2000/60/CE (Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE L-327 du 22 décembre 2000). Si certaines régions littorales tendent à intégrer la politique de l'eau au cœur de la problématique littorale, la législation nationale devrait les y contraindre en se conformant au droit communautaire en vigueur.

<sup>2377</sup> Deliberazione 25 gennaio 2005, N°6, Approvazione del piano di tutela delle acque, supplemento al Bollettino ufficiale della Regione Toscana N°9 del 2 marzo 2005.

<sup>2378</sup> Programme « Monitoraggio Ambiente marino costiero ».

<sup>2379</sup> « Progetto di ripascimento e riqualificazione delle coste abruzzesi »,.

<sup>2380</sup> Deliberazione 29 dicembre 2004, N°4451, Rimodulazione programma e risorse finanziarie disponibili per la realizzazione di interventi di difesa dei litorali dall'erosione, Bollettino ufficiale della Regione Veneto N°17 del 15 febbraio 2005 ; Deliberazione 11 aprile 2003, N°1003, Procedure per il rilascio delle autorizzazioni di ripascimento dei litorali.

<sup>2381</sup> Deliberazione del 6 settembre 2006, N°1364, Programmazione intervento per la realizzazione delle opere di « Difesa delle coste, ripascimento dei litorali, eliminazione del pericolo e ripristino dei danni del Comune di Castellammare di Stabia (Napoli) »...

<sup>2382</sup> Legge regionale 16 Febbraio 2000, N°12, Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2000, Bollettino ufficiale della Regione Lazio N°5 del 19 febbraio 2000 ; Legge regionale 5 gennaio 2001, N°1, Norme per la valorizzazione e lo sviluppo del litorale del Lazio, Bollettino ufficiale della Regione Lazio N°3 del 30 gennaio 2001 ; Deliberazione del 31 luglio 2003, N°143, Programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale del Lazio.

davantage une somme d'interventions sectorielles qu'une véritable stratégie globale déployée à l'échelle du territoire régional. La région Pouille a quant à elle adopté en juin 2006 une loi spécifiquement consacrée à la protection et à l'utilisation du littoral, prévoyant notamment l'élaboration d'un plan régional et de plans communaux des côtes<sup>2383</sup>. Le début de la définition de la GIZC proposée par la région est aussi intéressante que sa fin est décevante : « par gestion intégrée des zones côtières on entend le concours de la pluralité des intérêts publics aux différentes échelles territoriales à l'évaluation des actions stratégiques visant l'utilisation, la mise en valeur et la protection des biens maritimes domaniaux<sup>2384</sup> ». En l'état actuel du droit, l'intervention régionale ne pourra donc dépasser le seul espace domanial... Une telle délimitation spatiale du champ d'intervention est-elle suffisante pour répondre aux multiples enjeux caractérisant le milieu littoral ? Incontestablement non. La Calabre a par ailleurs institué en juin 2006 une Commission d'étude pour la gestion intégrée des côtes en vue d'élaborer un plan de gestion intégrée.

-840- Le traitement spécifique et intégré de l'espace littoral par la législation régionale italienne reste donc aujourd'hui tout à fait marginal. L'inertie étatique en matière de protection des côtes a rendu caduques les normes sectorielles nationales régissant indirectement ce milieu. L'intervention régionale est donc hautement nécessaire mais hélas, non systématique. L'élaboration d'une stratégie nationale par l'État italien devra donc être l'occasion d'imposer aux régions l'élaboration de plans régionaux du littoral : les expériences des régions Ligurie ou Émilie-Romagne démontrent en effet l'opportunité d'une telle intervention. Afin que l'intervention régionale s'inscrive dans une véritable perspective de GIZC - et non comme une simple programmation d'activités sectorielles (Lazio) ou comme une réglementation d'une portion du littoral seulement (Pouille) - l'État devra orienter les actions en établissant des principes généraux dont l'application rigoureuse par les régions devra être exigée. L'intervention régionale procédera alors d'une démarche qui, tout en répondant aux dispositions essentielles de la législation nationale, prendra en considération la spécificité du territoire côtier régional. La fixation par l'État d'un socle minimal de protection du milieu côtier constitue d'ailleurs une obligation formulée par le Décret législatif de 1998 dont l'article 88-1-z impose la détermination de

---

<sup>2383</sup> Legge regionale 23 giugno 2006, N°17, Disciplina della tutela e dell'uso della costa, Bollettino ufficiale della Regione Puglia N°79 del 27 giugno 2006, articles 3 et 4.

<sup>2384</sup> Ibidem, article 1-2.

standards afin de garantir l'homogénéité des conditions de protection du territoire<sup>2385</sup>. En outre, en l'état actuel du droit italien régissant la répartition des compétences entre entités infra-étatiques, seule l'élaboration systématique de plans régionaux permettra une participation de l'échelle locale à la GIZC (2).

## **-2- La participation progressive de l'échelle locale.**

-841- En France, la répartition des compétences entre collectivités territoriales repose sur des normes nationales, attribuant à chaque échelon des blocs de compétences particuliers. En Italie, la structuration de l'équilibre des pouvoirs conduit à placer le niveau local dans une subordination de fait vis-à-vis de la région. Si la Constitution de 1947 n'établit en effet aucune hiérarchie entre les collectivités territoriales, elle attribue néanmoins à la région un pouvoir législatif qui la démarque considérablement des provinces et communes. En outre, le système de répartition des compétences entre entités infra-étatiques repose avant tout sur des considérations stratégiques évaluées par la région elle-même. Il appartient ainsi à la collectivité régionale de déterminer, parmi les compétences transférées par l'État, celles pouvant être conférées aux entités locales, provinces et communes, et celles requérant un exercice unitaire au niveau régional<sup>2386</sup>. Par conséquent, s'il est incontestable que les régions italiennes disposent d'une compétence normative largement plus étendue que leurs homologues françaises, tel n'est pas nécessairement le cas des autres collectivités locales.

-842- Si l'on transpose ce raisonnement juridique aux considérations liées à la GIZC, l'on en conclut alors que l'initiative locale reste largement dépendante des décisions régionales. En effet, si le Décret législatif de 1998 attribue aux régions et entités locales des compétences relatives à la gestion intégrée des zones côtières<sup>2387</sup>, il appartient à la région, conformément aux dispositions de la loi de 1997<sup>2388</sup>, de déterminer à quel niveau celles-ci

---

<sup>2385</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, article 88-1-z.

<sup>2386</sup> Legge 15 marzo 1997, N°59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, GU N°63 del 17 marzo 1997, article 4.

<sup>2387</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, article 89-1-h.

<sup>2388</sup> Legge 15 marzo 1997, N°59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, GU N°63 del 17 marzo 1997, article 4.

doivent être exercées. Or, le plus souvent, nous observerons que la région place les entités locales dans une position tout à fait marginale.

-843- Dans les régions (largement majoritaires) n'ayant pas adopté de stratégie globale de GIZC, les provinces et communes resteront cantonnées à un rôle de mise en œuvre des normes régionales sectorielles relatives à la préservation de la qualité des eaux, la protection du paysage, la lutte contre l'érosion côtière... Les collectivités locales ne pourront alors mener d'initiatives de GIZC que sous un angle éminemment sectoriel et dans la limite des compétences attribuées par la région.

-844- Sans surprise, c'est parmi les régions appréhendant, même partiellement, l'espace littoral dans une perspective de gestion intégrée, que la participation des entités locales est le mieux assurée. Toutefois, il s'agit encore d'initiatives très marginales et extrêmement limitées. Si la région Pouille oblige les communes littorales à se doter de plans communaux des côtes<sup>2389</sup>, elle cantonne l'échelon provincial à un rôle purement consultatif<sup>2390</sup>. De même, comme nous l'avons préalablement observé, la région Lazio finance la réalisation de programmes littoraux par les collectivités et acteurs locaux sans pour autant conférer à ces initiatives une portée globale. En pratique, il semble que seule la région Émilie-Romagne ait réussi à fédérer les entités locales autour des perspectives de GIZC et à leur laisser une certaine marge de manœuvre en la matière.

-845- À plusieurs égards en effet, il apparaît que l'Émilie-Romagne ait donné une véritable illustration pratique aux exigences théoriques et juridiques imposant la participation de l'échelle locale à la GIZC. En premier lieu, les « Lignes directrices pour la gestion intégrée des zones côtières d'Émilie-Romagne<sup>2391</sup> » ont été adoptées après une consultation élargie des collectivités et acteurs locaux<sup>2392</sup>. Le caractère négocié du document constitue en effet une de ses caractéristiques essentielles. L'adhésion de l'ensemble de la communauté régionale a ainsi permis d'ancrer juridiquement les principes de GIZC établis, alors même que ces Lignes directrices ne constituent pas un document juridique contraignant. Comme nous l'avons observé en effet, les dispositions majeures de ces Lignes directrices ont été

---

<sup>2389</sup> Legge regionale 23 giugno 2006, N°17, Disciplina della tutela e dell'uso della costa, Bollettino ufficiale della Regione Puglia N°79 del 27 giugno 2006, article 4.

<sup>2390</sup> Ibidem, articles 2-2, 3-2, 4-8.

<sup>2391</sup> Voir supra 660-668.

<sup>2392</sup> Deliberazione N°645 del 20 gennaio 2005.

intégrées au sein des instruments de planification territoriale provinciale et communale, démontrant par là même toute la pertinence d'une participation préalable des collectivités locales. En élaborant un tel document, la région entendait également mobiliser les communautés locales autour de la gestion du milieu côtier, en incitant au développement de projets spécifiques menés à cette échelle. La région a ainsi approuvé en septembre 2006 dix-huit projets provinciaux de développement durable des zones côtières en affectant près de huit millions d'euros à leur réalisation<sup>2393</sup>. Ces projets, menés par les quatre provinces littorales (Provinces de Ferrara, Ravenne, Forlì et Rimini), portent notamment sur la conservation des habitats naturels, la restauration de la qualité des eaux, le contrôle des règles d'urbanisme, l'agriculture littorale... Au-delà des bénéfices directs attendus, le concours des provinces aux perspectives de GIZC permet d'inculquer à ces collectivités une culture environnementale dont elles sont encore largement dépourvues.

-846- En Italie, la participation de l'échelle locale à la GIZC reste donc tout à fait marginale, l'ensemble du système infra-étatique reposant dans une large mesure sur les seules collectivités régionales. Les provinces souffrent en outre d'une certaine défiance de la part des autorités nationales et régionales, la question même de leur existence revenant régulièrement au débat<sup>2394</sup>. Les communes, quant à elles, voient leur compétence le plus souvent limitée à la gestion administrative des biens domaniaux et à l'application des normes régionales paysagères. La participation de l'échelle locale à la GIZC reste donc largement dépendante de la volonté régionale : or, même si elle reste très timide, celle-ci s'avère d'autant mieux assurée que la région conduit sur l'espace littoral une politique spécifique. Ainsi, sans intervention normative régionale, la participation des acteurs locaux n'est jamais envisagée. Il s'agit là d'un argument supplémentaire plaidant en faveur d'une intervention nationale : en imposant aux régions l'élaboration d'un plan spécifiquement consacré à la GIZC, on soulève ainsi la question de l'articulation des compétences entre l'ensemble des entités infra-étatiques. L'adoption d'une stratégie nationale constituerait donc une formidable opportunité pour impliquer tant les régions que les entités locales dans la mise en œuvre de la gestion intégrée. Ainsi, le développement d'une approche multi-échelle de la GIZC suppose d'abord et avant tout l'élaboration d'une stratégie

---

<sup>2393</sup> Deliberazione del 22 settembre 2006.

<sup>2394</sup> CARAVITA (B), « Abrogazione o razionalizzazione delle province », 20 septembre 2006, article disponible sur le site Internet [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

nationale, préalable essentiel à la mobilisation de l'ensemble des collectivités infra-étatiques.

### **Conclusion.**

-847- La France et l'Italie n'appréhendent donc pas l'espace littoral ni sa gestion intégrée de manière identique. C'est là un élément incontestable qui, nous l'avons observé, se manifeste par une emprise différente du droit sur le territoire côtier. L'avenir se dessine néanmoins autour de certaines perspectives similaires. Au niveau interne, il est probable que les prochaines années voient la consécration de la collectivité régionale au sein du système de GIZC. Il s'agit là, selon nous, d'une orientation fondamentale vers laquelle devrait s'engager, selon des modalités juridiques différentes toutefois, les États français et italien. De même, la nécessité de régir le littoral à l'échelle d'un territoire pertinent devrait conduire à dépasser la rigidité des cadres étatiques et à développer des initiatives de gestion intégrée dans le cadre d'une coopération décentralisée. Au-delà de ces perspectives communes, nous devons souligner avec force que les littoraux français et italien nécessitent aujourd'hui des politiques différenciées. L'intérêt traditionnel porté par l'État français pour le littoral a naturellement conduit au développement d'une politique de GIZC à partir des années 2000. Les régions restant toutefois en marge de ce processus, il nous semble que certaines réformes pourraient contribuer à mieux inscrire cette collectivité dans le cadre de la gestion intégrée. En Italie, il s'agit davantage de créer une véritable architecture juridique et institutionnelle propre au territoire côtier. En l'état actuel du droit en effet, la GIZC ne peut s'inscrire au cœur de la stratégie environnementale italienne. Le développement d'une approche multi-échelle de la gestion intégrée exige donc une intervention normative étatique, préalable essentiel qui conditionnera l'implication de l'ensemble des instances décisionnelles, nationales, régionales et locales.



## Conclusion Titre II.

---

-848- La France et l'Italie connaissent donc une structuration distincte des acteurs de la politique littorale. Cette différence d'architecture juridique et institutionnelle dépend d'abord du rôle, assumé ou non, par l'État dans l'élaboration d'une véritable stratégie de gestion du territoire côtier. Elle relève également de la répartition constitutionnelle des compétences et particulièrement de la place accordée à la collectivité régionale.

-849- À cet égard, la région constitue un échelon décisionnel dont l'importance ne devrait cesser de croître ces prochaines années, en Italie comme en France. La structuration actuelle de l'équilibre territorial des pouvoirs et les orientations récentes de la politique communautaire font en effet de la collectivité régionale un acteur stratégique dans l'aménagement et le développement durable des territoires. Dès lors, la région devrait de plus en plus assurer un rôle de pivot dans la gestion intégrée des littoraux. En Italie, la large capacité normative octroyée à la région a déjà permis l'émergence de politiques régionales de GIZC dont nous avons démontré le caractère innovant et la pertinence. En France, les potentialités offertes par l'échelon régional restent, quant à elles, sous-exploitées. L'on doit d'abord reconnaître que les régions françaises ne disposent pas d'une même sensibilité originelle pour les questions littorales. C'est là un élément déterminant qui dépend notamment de la place occupée par la mer dans la construction de l'identité régionale. Dès lors, il nous semble nécessaire de conférer une nouvelle place au littoral en attribuant à la collectivité les moyens de conduire une réflexion stratégique à cette échelle. Le SRADT, document chargé de proposer les orientations fondamentales du développement durable du territoire régional, n'a pas été perçu comme un instrument pouvant contribuer à ce dessein, sans doute par son objet trop large et son absence de portée juridique. L'octroi à la région d'une compétence d'approbation d'un document stratégique spécifique permettrait donc au territoire littoral d'acquérir une place majeure au sein des politiques régionales. L'adoption d'un document régional d'intégration des politiques maritimes et littorales ou d'un volet côtier au sein des SRADT pourrait y concourir. Les régions italiennes, et particulièrement l'Émilie-Romagne, ont démontré que la mise en œuvre de la gestion intégrée pouvait s'effectuer à partir d'instruments non contraignants dès lors qu'ils envisageaient le littoral de manière spécifique. C'est là une



source d'inspiration possible quant à l'évolution des compétences des collectivités régionales françaises.

-850- Bien que fondamentale, la place de la région au sein de l'équilibre territorial des pouvoirs ne doit cependant pas être exclusive. La gestion intégrée relève en effet également de l'échelle locale. La France procède donc aujourd'hui à une nouvelle structuration de l'espace par la construction de « territoires - projet », permettant de dépasser le cadre rigide des divisions administratives traditionnelles pour recomposer un territoire vécu, porteur d'identités, culturelles et géographiques notamment. La création de concepts tels que le pays maritime et côtier, le zonage de l'espace effectué par les SCOT et, plus largement, la conversion des documents d'urbanisme à la logique de projet<sup>2395</sup>, en offrent le potentiel. Toutefois, l'association de l'ensemble des acteurs publics et privés à la réflexion stratégique n'est pas suffisamment ancrée dans le système juridique et institutionnel français. La gestion intégrée exige en effet que le territoire littoral détermine les acteurs de la gouvernance et non qu'un échelon administratif unique impose un périmètre arbitraire et un acteur dominant.

-851- La recomposition du territoire littoral passe enfin par le dépassement des frontières nationales et la conduite de projets transfrontaliers pour lesquels les collectivités territoriales devraient acquérir une place fondamentale, grâce à un cadre juridique de plus en plus favorable. C'est là, avec l'émergence de l'entité régionale, l'un des axes majeurs autour desquels devraient s'orienter les politiques française et italienne au cours des prochaines années. Toutefois - et nous l'avons largement démontré - l'architecture juridique et institutionnelle propre au littoral repose, en France et en Italie, sur des fondements différents, exigeant aujourd'hui des évolutions distinctes. Ainsi, lorsque le système français requiert une consolidation de l'architecture tridimensionnelle établie, c'est, plus largement, une prise en compte générale des exigences de GIZC qui s'impose aujourd'hui en Italie, tant sur le plan stratégique que juridique et institutionnel.

---

<sup>2395</sup> CAPET (Y), La recomposition du territoire littoral en France métropolitaine, Thèse de droit, Université du littoral Côte d'Opale, 2006, pp.297-300.





## Conclusion Partie II.

---

-852- La construction des États français et italien procède d'une même ambition : il s'agit d'effacer le morcellement originel du territoire pour en assurer l'unité. Un tel dessein exige une emprise juridique de l'espace national sur un mode unitaire et conduit donc à une forte centralisation. L'évolution contemporaine des régimes français et italien procède également d'un même mouvement : un courant décentralisateur inonde le cadre normatif, bouleversant l'organisation institutionnelle et assurant progressivement une reconnaissance de l'échelle locale. Ce même processus s'effectue cependant à des vitesses d'exécution et des degrés différents. Ainsi la France poursuit-elle une décentralisation amorcée depuis le début des années 1980 lorsque l'Italie consolide aujourd'hui sa structuration constitutionnelle des pouvoirs autour de la collectivité régionale.

-853- C'est pourtant l'État le moins décentralisé qui tend aujourd'hui à reconnaître juridiquement la diversité géographique de son territoire en menant sur certaines de ses fractions, et notamment le littoral, une politique particulière par application de dispositions juridiques spécifiques. En France, l'emprise de l'État jacobin sur l'ensemble du territoire national a progressivement conduit à la reconnaissance juridique de sa diversité, au-delà des seuls découpages administratifs originels. En Italie à l'inverse, la question de la pluralité des territoires s'est avant tout concentrée sur la place des collectivités régionales, porteuses d'identités propres et aspirant à une reconnaissance particulière. Dès lors, les considérations géographiques ont été exclues du débat politique et, le plus souvent, du droit. L'ancrage récent du concept de GIZC sur la scène politique et juridique internationale n'a que très peu modifié cette perception du territoire : la question de l'équilibre des pouvoirs entre les autorités étatiques et les pôles régionaux concentre, encore et toujours, l'essentiel des débats. Par conséquent, il nous semble que l'État italien appréhende d'abord le territoire national en une somme d'espaces régionaux, sans considération aucune des singularités géographiques<sup>2396</sup>. Dès lors, le littoral ne peut faire l'objet d'aucun traitement spécifique. Or, la reconnaissance juridique de la spécificité littorale se révèle une exigence préalable à sa gestion rationnelle. La politique

---

<sup>2396</sup> Pour certains observateurs, les parlementaires se comportent parfois comme des élus locaux, réduisant ainsi toute vision générale en une somme de visions locales. Pour éviter cet écueil, certains considèrent l'interdiction du cumul des mandats locaux et nationaux comme une mesure essentielle pour l'avenir de la politique littorale.

environnementale italienne n'a donc pu s'inscrire dans les exigences contemporaines de gestion intégrée des zones côtières. Les orientations les plus récentes témoignent même d'un certain désintérêt pour la problématique littorale ; les amnisties des délits d'urbanisme, la modification du statut juridique du domaine public maritime ou la non-restitution à l'UE du rapport national sur la stratégie de GIZC en sont quelques illustrations.

-854- En France, une nouvelle politique littorale se dessine depuis le début des années 2000. Plus que sur une véritable ambition politique, ce mouvement semble d'abord s'appuyer sur certaines administrations - DIACT et SGMer particulièrement - dont les orientations ont constamment placé l'État français au cœur des initiatives de gestion intégrée. Ce mouvement repose également sur des contestations de plus en plus fortes contre la loi Littoral, ayant conduit les autorités nationales à reconsidérer la politique côtière. Si certains jugeront ces fondements fragiles, ils ont incontestablement conduit l'État français à adapter son cadre juridique et son architecture institutionnelle aux exigences de la gestion intégrée : l'inclusion d'un volet SMVM au sein des SCOT et la création du CNL en sont les exemples les plus récents.

-855- Toutefois, l'architecture juridique et institutionnelle française reste bien évidemment imparfaite. Si les oppositions à la loi Littoral ont pu constituer un facteur déclenchant de la nouvelle politique, l'utilisation du concept de GIZC n'autorise pas le dénigrement des instruments traditionnels de protection des côtes. La loi du 3 janvier 1986 reste « un instrument de réponse fort<sup>2397</sup> » dont l'application se doit d'être renforcée. Nous considérons d'ailleurs que son article 1<sup>er</sup> formule un principe fondamental dont la prise en compte par le droit constitue le fondement même de la gestion intégrée : « le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur ». De plus, si l'on pressent que les prochaines années seront de nouveau marquées par un renforcement des institutions locales au sein de l'architecture constitutionnelle des pouvoirs, l'on doit espérer que la décentralisation ne soit jamais synonyme de désengagement des autorités nationales. Enfin, la politique littorale devant nécessairement s'inscrire dans la durée, le mouvement perceptible depuis 2000 ne doit pas constituer un soubresaut mais le point de départ d'une nouvelle gouvernance des littoraux,

---

<sup>2397</sup> Circulaire interministérielle du 20 juillet 2006 relative à la protection de l'environnement et du littoral, BOMT, 2006-16, 1087.

qui ne peut d'ailleurs s'inscrire sans une réflexion plus large sur l'équilibre territorial des pouvoirs.

-856- L'enjeu majeur de ces prochaines années réside donc selon nous dans la constitution d'une architecture territoriale à trois niveaux. Le niveau national, cadre décisionnel, devra tout d'abord formuler les orientations fondamentales de la politique littorale et demeurer le garant d'un niveau élevé d'exigences environnementales sur l'ensemble du territoire national. Le niveau régional constituera alors l'échelle à partir de laquelle une vision stratégique pourra être dégagée et une coordination des politiques sectorielles effectuée. Le niveau local, enfin, s'érigera en cadre opérationnel dès lors qu'il permettra d'assurer la recomposition du territoire littoral en s'appuyant sur un périmètre pertinent. À partir de cette ossature, il s'agira alors de dépasser la question de l'organe détenteur de la compétence pour prescrire une méthode générale d'association du plus grand nombre d'acteurs, publics comme privés, à la prise de décision. Ainsi devra-t-on s'efforcer de dépasser la rigidité des divisions administratives qui déterminent à la fois arbitrairement l'échelle territoriale et l'acteur dominant. Pour ce faire, des évolutions juridiques sont hautement nécessaires, en Italie comme en France.

-857- En Italie, une telle ambition impose avant tout une intervention étatique. Le désintérêt des autorités nationales pour l'espace littoral constitue non seulement une erreur stratégique mais contrevient également à plusieurs dispositions juridiques. Au-delà des recommandations formulées à échelle internationale, le droit italien impose en effet l'élaboration d'un Plan général de défense de la mer et des côtes<sup>2398</sup>. Il exige également de l'État qu'il garantisse une homogénéité des conditions de protection du territoire<sup>2399</sup>. Sans une nouvelle orientation de la politique environnementale italienne, les écarts entre les régions devraient continuer de se creuser et les littoraux de subir une inégalité de traitement juridique largement préjudiciable. Si certaines régions italiennes tendent en effet à inscrire leur politique d'aménagement du territoire dans une perspective de gestion intégrée, la démarche reste néanmoins marginale. Ceci ne relève plus d'ailleurs d'une absence de volonté politique mais d'un manque de bases théoriques et stratégiques sur

---

<sup>2398</sup> Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU N°16 del 18 gennaio 1983, article 1.

<sup>2399</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N°112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, Article 88-1-z.

lesquelles s'appuyer. En témoigne la politique menée par la région Sardaigne dont nous avons démontré combien elle s'inspirait des travaux menés par le système régional méditerranéen, faute d'appuis à échelle nationale.

-858- En France, le succès rencontré par certaines politiques régionales italiennes doit être soigneusement étudié afin d'établir une architecture juridique et institutionnelle au sein de laquelle la région devienne une échelle stratégique. L'on doit notamment relever avec intérêt que la région italienne menant la politique de gestion intégrée la plus aboutie se fonde sur une démarche non juridique, qui permet cependant l'inscription des exigences de GIZC au sein des outils de planification du territoire. Ainsi, l'approche de l'Émilie-Romagne est d'autant plus exemplaire qu'elle n'est pas imposée mais permet cependant un ancrage juridique des principes de gestion intégrée. Ériger la collectivité régionale française en acteur majeur dans la préservation des littoraux n'exige donc aucune révolution juridique : la capacité d'appropriation par les régions de la problématique côtière ne dépend pas nécessairement de l'exercice d'une compétence législative. Elle impose toutefois - et l'exemple italien le démontre - que la question littorale puisse être traitée dans un document spécifique, que celui-ci dispose ou non d'une portée juridique. Les actions menées aujourd'hui en Bretagne à travers la Charte des espaces côtiers et en Languedoc-Roussillon à travers un Document de référence, s'inscrivent dans cette perspective. La collectivité régionale apparaît ainsi un niveau capable de fédérer les actions locales et de coordonner les politiques sectorielles. Dès lors, nous estimons nécessaire d'étendre de telles initiatives à l'ensemble du territoire en attribuant aux régions la possibilité d'élaborer un « Document ou référentiel régional d'intégration des politiques maritimes et littorales » ou un volet spécifiquement littoral au sein du SRADT. C'est là une première étape qui n'interdit en rien une réforme plus importante des compétences normatives régionales dont le nouvel article 72 alinéa 4 de la Constitution pourra constituer le support expérimental.

-859- Si le traitement juridique des littoraux français et italien diverge aujourd'hui dans une large mesure, il nous faut donc espérer que des évolutions juridiques opèrent le rapprochement nécessaire des deux architectures afin d'établir une véritable approche multi-échelle de la politique environnementale d'une part, de la gestion des zones côtières d'autre part. À cette fin, les deux États trouveraient un bénéfice important à comparer leur système juridique respectif ; l'on y découvre en effet, dans un cas comme dans l'autre, des

dispositions particulièrement pertinentes pouvant inspirer une réforme des cadres normatif et institutionnel nationaux.





## **CONCLUSION GÉNÉRALE.**

-860- En droit international comme en droit interne, la notion de territoire est d'abord liée à l'État et s'entend ainsi d'un espace monolithique sur lequel s'exerce une puissance étatique exclusive. Cette conception rigide, empêchant la reconnaissance de la diversité territoriale, a parcouru les siècles depuis la création de l'État moderne pour connaître aujourd'hui des assouplissements certains. Ainsi le droit appréhende-t-il de mieux en mieux la diversité des territoires, que celle-ci résulte de considérations historiques, culturelles, linguistiques ou géographiques. Cette évolution rend alors possible la reconnaissance juridique de la spécificité du littoral et la mise en œuvre d'une politique de gestion intégrée.

-861- Ainsi, à travers le phénomène de régionalisation normative, les contours de la coopération internationale sont redessinés autour d'un espace géographique particulier, contestant par là même l'approche traditionnelle du territoire. Si des espaces singuliers - les îles notamment - bénéficient déjà d'une réglementation élaborée à échelle internationale, la zone côtière tarde quant à elle à devenir un objet juridique saisi à échelle supra-étatique. Entre terre et mer, le littoral comporte pourtant des enjeux spécifiques dont on ne peut nier l'existence. D'un point de vue environnemental, les zones côtières révèlent en effet une fragilité originelle, due à leur exposition aux éléments naturels, que les pressions anthropiques ne cessent d'exacerber. La préservation de ces milieux par le recours au concept de GIZC devient donc un impératif que la communauté internationale ne peut aujourd'hui occulter. Ambition partagée par les États depuis plusieurs décennies, la seule protection de l'environnement marin apparaît pour le moins inefficace tant les interactions réciproques entre les milieux terrestre et marin sont considérables, atteignant leur paroxysme sur la ligne de rivage. La pollution des mers relève d'ailleurs essentiellement de pressions telluriques dont la réduction ne peut se faire qu'à l'échelle d'un territoire pertinent tel que le littoral. C'est pourquoi, malgré nombre de difficultés relevant à la fois de la nature de l'espace littoral et de ses exigences contemporaines de gestion intégrée, la zone côtière s'inscrit progressivement au cœur des initiatives de coopération internationale et ce, à l'intérieur des cadres régionaux, particulièrement adaptés. À cet égard, le système régional méditerranéen fait une nouvelle fois figure de précurseur au sein de la communauté internationale puisque le premier instrument

juridique contraignant visant exclusivement la préservation du territoire littoral pourrait être adopté ces prochains mois.

-862- Au niveau des droits internes, les mouvements successifs de décentralisation des États unitaires ont également permis de dépasser la vision monolithique traditionnellement attachée au territoire national. À travers les exemples français et italien, nous avons démontré que la reconnaissance juridique de la pluralité des territoires s'inscrivait dans ce cadre. En Italie toutefois, la question de la diversité territoriale s'est avant tout concentrée sur la reconnaissance de la légitimité historique et de l'identité culturelle des régions. En témoigne l'architecture constitutionnelle des pouvoirs au sein de laquelle la collectivité régionale constitue aujourd'hui l'épicentre. Une nouvelle forme de morcellement du territoire, fondée cette fois sur les circonscriptions régionales, s'est ainsi substituée au fractionnement de la péninsule en républiques, combattu jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Dès lors, les considérations géographiques n'ont pu véritablement émerger de ce débat monopolisé par les questions de reconnaissance identitaire des territoires régionaux. En France à l'inverse, État dans lequel la décentralisation est moins prononcée, la reconnaissance juridique de la diversité territoriale se fonde aujourd'hui, notamment, sur des considérations géographiques, comme en témoigne le traitement juridique réservé à l'espace littoral.

-863- Ainsi, il nous semble que ces deux États se singularisent par une conception sensiblement différente de la notion de territoire. En Italie en effet, le territoire apparaît d'abord comme un découpage de l'espace en fonction de considérations historiques et culturelles, héritées de l'histoire nationale. Chacune des collectivités territoriales instituées recèlent ainsi une légitimité propre, lui donnant vocation à intervenir à l'échelle de la circonscription qui lui est attribuée. Dès lors, la structuration territoriale des pouvoirs apparaît à la fois mobile et rigide. Mobile tout d'abord, car elle s'anime en effet au gré des débats politiques et des réformes juridiques portant sur l'équilibre entre les différents niveaux décisionnels. Aujourd'hui, la doctrine concentre la plupart de ses travaux sur la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et sur la place que chacune d'entre elles peut prétendre à acquérir, notamment d'un point de vue normatif. Elle s'avère toutefois particulièrement rigide, faute de ne pouvoir - ou seulement de manière exceptionnelle - se départir du découpage territorial initial. Dans l'Italie de ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, le débat porte ainsi davantage sur la consolidation des compétences acquises

par les collectivités territoriales, et notamment la région, que sur la nécessité de dépasser ce fractionnement originel. Ainsi, la recomposition du territoire autour d'espaces fonctionnels ou géographiques particuliers reste-t-elle largement occultée du débat politique et donc, du droit.

-864- En France, si la construction de l'État moderne repose également sur une division arbitraire du territoire en circonscriptions administratives devenant progressivement supports de collectivités territoriales, les politiques publiques et dispositions normatives récentes s'attachent cependant à définir de nouvelles échelles d'intervention qui surmontent les rigidités de ce morcellement originel. Ainsi l'action publique s'inscrit-elle de plus en plus sur des territoires recomposés en fonction de considérations fonctionnelles ou géographiques. Si les difficultés sont toujours grandes et les obstacles d'autant plus importants qu'ils sont particulièrement ancrés dans la structure institutionnelle nationale, des évolutions juridiques ont permis d'assurer une reconnaissance de la diversité des territoires, non seulement sur des fondements historiques mais également selon des considérations géographiques. L'on procède alors au rapprochement entre territoire administratif, siège et support d'une puissance politico-juridique, et territoire physique, porteur d'enjeux spécifiques.

-865- Ces deux approches françaises et italiennes ne sont pourtant pas exclusives l'une de l'autre. Elles doivent même pouvoir se concilier en conférant aux territoires considérés pertinents, d'un point de vue géographique ou fonctionnel, une nouvelle place dans l'équilibre territorial des pouvoirs. En Italie, un tel objectif exige, non pas d'effacer le découpage originel établi, mais de permettre une gouvernance à une échelle territoriale dessinée au regard de considérations autres que celles ayant prévalu lors de la construction de l'État. À cette fin, l'on devra reconnaître qu'un espace spécifique du point de vue géographique constitue une échelle d'intervention tout aussi légitime que celle fondée sur des considérations historiques. En France à l'inverse, si l'on tend à redessiner l'action publique autour de nouvelles échelles territoriales, le pouvoir normatif reste trop souvent éloigné des nouveaux territoires ainsi délimités : d'où la nécessité d'y mener - l'exemple des pays maritimes et côtiers le démontre - une action concertée afin de réunir l'ensemble des compétences détenues par les différents acteurs ayant vocation à intervenir à l'échelle de ces territoires. Bien qu'essentielles, les questions de centralisation / décentralisation restent ainsi réductrices au regard des exigences de GIZC, imposant une participation de

l'ensemble des acteurs littoraux et non plus la décision unilatérale d'un unique échelon de gouvernance. Les instruments juridiques spécifiquement consacrés à l'espace littoral doivent donc s'attacher à déterminer des procédures d'élaboration associant acteurs institutionnels et partenaires socio-économiques intéressés. Pour ce faire, il convient que les structures institutionnelles porteuses de projets de GIZC puissent associer le plus largement possible les partenaires intéressés. La gestion intégrée implique ainsi que le territoire littoral détermine les acteurs de la gouvernance et non qu'un échelon administratif unique impose un périmètre arbitraire et un acteur dominant.

-866- L'étude comparée des systèmes juridiques français et italien a donc permis de démontrer que la problématique côtière s'inscrit plus largement dans la question de l'équilibre territorial des pouvoirs. À cet égard, l'on doit espérer que les deux États connaissent une évolution juridique et institutionnelle propre à ériger une véritable architecture tridimensionnelle des pouvoirs : un niveau étatique cadre décisionnel, une collectivité régionale échelon stratégique de coordination des politiques et une échelle locale opérationnelle constituent en effet le triptyque sur lequel pourra reposer la mise en œuvre de la GIZC. L'État doit ainsi s'imposer comme l'acteur premier dans la détermination des exigences environnementales. Sur l'espace littoral, il s'appuiera alors sur un cadre juridique et institutionnel assurant l'intégration des milieux terrestres et marins. Une telle ambition n'interdit pas pour autant que le pouvoir normatif, et notamment le pouvoir législatif, soit l'apanage exclusif du législateur national. L'expérience italienne démontre en effet la pertinence de confier à la collectivité régionale un rôle effectif dans la protection de l'environnement et ce, à travers une compétence normative soulignée. Elle révèle également que la décentralisation ne doit jamais s'accompagner d'un désengagement de l'État, au risque de compromettre l'homogénéité des conditions de protection du territoire national. La reconnaissance nécessaire de l'échelle infra-étatique et la territorialisation du droit qui en résulte ne doit pas aboutir à une nouvelle forme de morcellement de l'espace. Le territoire d'un État unitaire ne saurait en effet se réduire à une juxtaposition de territoires régionaux ou locaux : l'État doit demeurer garant d'une certaine homogénéité des dispositions juridiques applicables sur son territoire. Enfin, si la région peut constituer un pivot essentiel dans la mise en œuvre de la gestion intégrée, assurant, grâce à des compétences normatives renforcées, l'application circonstanciée des normes juridiques étatiques, encore faut-il que l'action locale puisse s'accomplir sur une échelle pertinente, dégagée du carcan des découpages territoriaux pré-établis.

-867- Achéons cette étude par un vœu : celui de voir la spécificité des littoraux reconnue sur le plan juridique, préalable essentiel à leurs gestions rationnelles. Pour ce faire, le recours au droit international, et à l'approche régionale plus particulièrement, nous semble la voie la plus pertinente pour amorcer un mouvement en ce sens à l'échelle des éco-régions et dépasser ainsi certaines initiatives étatiques, remarquables mais isolées. Reconstruire le mythe de l'unité méditerranéenne à partir d'une protection juridique uniforme de ses littoraux : voilà un projet ambitieux qui impose aujourd'hui à la communauté régionale, comme aux premiers temps de la colonisation de ses rives, de « naviguer contre la distance<sup>2400</sup> ».

---

<sup>2400</sup> BRAUDEL (F) (Sous la direction de), *La Méditerranée. L'espace et l'histoire*, Flammarion, 1985, p.57.



# **BIBLIOGRAPHIE**





## **Sommaire de la Bibliographie.**

---

<b><u>-I- Ouvrages</u></b>	<b>557</b>
<u>-A- Ouvrages juridiques</u>	<b>557</b>
<u>-B- Ouvrages non juridiques</u>	<b>563</b>
<b><u>-II- Travaux universitaires</u></b>	<b>566</b>
<b><u>-III- Articles</u></b>	<b>567</b>
<b><u>-IV- Documents officiels</u></b>	<b>602</b>
<u>-A- Rapports publics français</u>	<b>602</b>
<u>-B- Rapports italiens</u>	<b>606</b>
<u>-C- Documents institutionnels du Plan d'action pour la Méditerranée</u>	<b>607</b>
<u>-D- Documents de l'Union européenne</u>	<b>613</b>
<u>-E- Rapports d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales</u>	<b>614</b>
<b><u>-V- Colloques</u></b>	<b>615</b>
<b><u>-VI- Articles de presse</u></b>	<b>616</b>
<b><u>-VII- Sites Internet</u></b>	<b>618</b>
<u>-A- Sites institutionnels français</u>	<b>618</b>
<u>-B- Sites institutionnels italiens</u>	<b>619</b>
<u>-C- Sites d'organisations ou de conventions internationales</u>	<b>619</b>
<u>-D- Sites institutionnels du Plan d'action pour la Méditerranée</u>	<b>620</b>
<u>-F- Sites français divers</u>	<b>620</b>
<u>-G- Sites italiens divers</u>	<b>620</b>



## **-I- Ouvrages.**

### **-A- Ouvrages juridiques.**

**ACQUARONE (G)**, I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003, 591p.

**ALFIERI (A)** (A cura di), La politica estera delle regioni, Società Editrice il Mulino, 2004, 373p.

**ALLAN (D)**, Droit international public, PUF, 2000, 807p.

**ALLAN (D), RIALS (S)** (Sous la direction de), Dictionnaire de la culture juridique, PUF, 2003, 1649p.

**ANGELONE (C), BASILAVECCHIA (M), CAMARDA (G), DEL FREDERICO (L), DI GIANDOMENICO (G), TRANQUILLI LEALI (R)**, La gestione del demanio marittimo dallo Stato, alle regioni, ai comuni, Giuffrè Editore, 2002, 124p.

**AVANZI (S)**, Demanio e ambiente, CEDAM, 1998, 309p.

**BEAUD (O)**, La puissance de l'État, PUF, 1994, 512p.

**BECET (J-M)**, Le droit de l'urbanisme littoral, PUR, 2002, 253p.

**BECET (J-M), LE MORVAN (D)** (Sous la direction de), Le droit du littoral et de la mer côtière, Économica, 1991, 341p.

**BERGEL (J-L)** (Sous la direction de), Le plurijuridisme, Actes du 8<sup>e</sup> congrès de l'Association internationale de méthodologie juridique, Aix en Provence, 4-6 septembre 2003, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 2005, 368p.

**BERNARD-GELABERT (M-C)**, L'intercommunalité, LGDJ, Politiques locales, 3<sup>e</sup> Édition, 2001, 114 p.

**BENOZZO (MM), BRUNO (F)**, Legislazione ambientale per uno sviluppo sostenibile del territorio, Giuffrè Editore, 2003, 229p.

**BESSE (J-M), ROUSSEL (I)** (Sous la direction de), Représentations et concepts de la nature, L'Harmattan, 1997, 236p.

**BEURIER (J-P)** (Sous la direction de), Droits maritimes, Dalloz, 2006, 1008p.

**BIFULCO (R)** (A cura di), Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alle prova della nuova autonomia, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006, 388p.

**BODIGUEL (M)** (Sous la direction de), Le littoral, entre nature et politique, L'Harmattan, 1997, 245p.

**BOURJOL (M)**, La coopération intercommunale : les deux logiques, LGDJ, 1996, 122p.

**BUQUICCHIO (M)** (A cura di), Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni, Cacucci Editore, Bari, 2004, 307p.

**CABIDDU (MA), GRASSO (M)**, Diritto dei beni culturali e del paesaggio, G. Giappichelli Editore, Torino, 2004, 353p.

**CALDERARO (N), LACROUTS (J)**, Le littoral. Protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux, Le Moniteur, 2<sup>ème</sup> Édition, 2005, 553p.

**CALDERARO (N)**, Loi littoral et loi montagne, douze ans de jurisprudence commentée, Édition Formation Entreprise, Paris, 1998, 449p.

**CALDERARO (N)**, Droit du littoral, Le Moniteur, 1993, 672p.

**CAMARDA (G), SCOVAZZI (T)** (Eds.), The protection of the underwater cultural heritage - Legal aspects, Milano, 2001, 453p.

**CARMELI (S)**, La Constitution italienne et le droit communautaire. Étude de droit comparé, L'Harmattan, Logiques juridiques, 2002, 393p.

**CARRE DE MALBERG (R)**, Contribution à la théorie générale de l'État, Tome I, Recueil Sirey, 1920, 837p.

**CAVALERI (P)**, Diritto regionale, CEDAM, 2006, 316p.

**CENTOFANTI (N)**, La legislazione urbanistica, 2<sup>e</sup> Edizione, CEDAM, 2000, 554p.

**CHAPUS (R)**, Droit administratif général, Tome I, Montchrestien, 15<sup>e</sup> Édition, 2001, 797p.

**CLELIA CICIRIELLO (M)**, La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a vinticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO, Editoriale Scientifica, 1997, 1466p.

**COMBACAU (J), SUR (S)**, Droit international public, Montchrestien, 7<sup>e</sup> Édition, 2006, 813p.

**CORDINI (G)**, Parchi e aree naturali protette, Ordinamenti e gestione, Quaderni dell'Istituto di Studi politico-giuridici dell'Università di Pavia, CEDAM, 2000, 680p.

**COULOMBIE (H)**, Les règles d'aménagement et de protection du littoral, Hôtel de Ville Éditions, 1996, 223p.

**COULOMBIE (H), REDON (J-C)**, Droit du littoral, Litec, 1992, 416p.

**DAILLIER (P), PELLET (A)**, Droit international public, LGDJ, 7<sup>e</sup> Édition, 2002, 1510p.

**D'AMICO CERVETTI (A)**, Elementi di diritto ambientale, Giuffrè Editore, 2002, 301p.

**D'ANGELO (G)**, Legislazione urbanistica, 9<sup>e</sup> Edizione, CEDAM, 2000, 474p.

**DAUVIN (J-C)** (Coord.), Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel, Patrimoines Naturels, 57, 2002, 346p.

**DE KLEMM (C), CRETAUX (I)**, L'évolution juridique de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats d'oiseaux d'eau, Bureau de la Convention de Ramsar, Gland, 1995, 224p.

**DELHOSTE (M-F)**, La sécurité dans la bande littorale des 300 mètres, Édition du Papyrus, 2001, 152p.

**DELL'ANNO (P)**, Manuale di diritto ambientale, 4<sup>e</sup> Edizione, CEDAM, 2003, 795p.

**DELMAS-MARTY (M)**, Les forces imaginantes du droit. Le pluralisme moderne, Seuil, 2006, 303p.

**DELMAS-MARTY (M)**, Pour un droit commun, Seuil, 1994, 305p.

**DOMMEN (C), CULLET (P)** (Eds.), Droit international de l'environnement, Kluwer Law International, 1998, 814p.

**DUPUIS (G)**, Le centre et la périphérie en France : essai historique et juridique, LGDJ, 2000, 138p

**DUPUY (P-M)**, Droit international public, Dalloz, 8<sup>e</sup> Édition, 2006, 849p.

**FAVOREU (L), GAIA (P), GHEVONTIAN (R), MESTRE (J-L), PFERSMANN (O), ROUX (A), SCOFFONI (G)**, Droit constitutionnel, Précis Dalloz, 7<sup>e</sup> Édition, 2004, 931p.

**FERAL (F), MAMONTOFF (C), ROUQUAN (O)**, Le littoral. L'État régulateur : droit domanial et stratégies politiques, Institut océanographique / IFREMER, 1996, 125p.

**FIALAIRE (J), MONDIELLI (E)**, L'homme, ses territoires, ses cultures, Mélanges offerts à André-Hubert MESNARD, LGDJ 2006, 403p.

**FRANCIONI (F), SCOVAZZI (T)** (Eds.), International responsibility for environmental harm, London, 1991, 499p.

**GHEZALI (M)**, Gestion intégrée des zones côtières : l'approche statutaire de la zone Côte d'Opale, Université du littoral Côte d'Opale / Syndicat mixte de la côte d'Opale, Imprimerie du littoral, Boulogne-sur-mer, 2000, 280p.

**GICQUEL (J), GISCQUEL (J-E)**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 20<sup>e</sup> Édition, 2005, 790p.

**INSERGUET-BRISSET (V)**, Droit de l'environnement, PUR, 2005, 292p.

**JACQUOT (H), MARCOU (G) (Ed.)**, L'urbanisme transfrontalier, Droit et pratiques, L'Harmattan, 1998, 363p.

**JACQUOT (H), PRIET (F)**, Droit de l'urbanisme, Dalloz, 3<sup>e</sup> Édition, 1998, 762p.

**KELSEN (H)**, Théorie générale du droit et de l'État suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique, traduit par Béatrice Laroche et Valérie Faure, introduction de Stanley L. Paulson, LGDJ, 1997, 517p.

**KELSEN (H)**, Théorie pure du droit, Traduction française de la 2<sup>e</sup> Édition de la « reine Rechtslehre » par C. Eisenmann, Dalloz, 1962, 496p.

**KISS (A), BEURIER (J-P)**, Droit international de l'environnement, Pédone, 3<sup>e</sup> Édition, 2004, 503p.

**KOHEN (MG)**, Possession contestée et souveraineté territoriale, PUF, 1997, 579p.

**LAVIEILLE (J-M)**, Droit international de l'environnement, Ellipses, 1998, 191p.

**LEANZA (U)**, Le nouveau droit international de la mer Méditerranée, Editoriale Scientifica, Napoli, 1994, 772p.

**LEANZA (U)** (A cura di), Le convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino, Editoriale Scientifica, 1992, 291p.

**LE LOUARN (P)** (Sous la direction de), Les zones humides et le droit, Éditions du CNFPT, Lille, 1999, 270p.

**LICCIARDELLO (S)**, Profili giuridici dell'uso del territorio, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003, 184p.

**LOINGER (G)** (Sous la direction de), Développement des territoires et prospective stratégique, L'Harmattan, 2006, 225p.

**LOINGER (G), NEMERY (J-C)**, Recomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus et acteurs, L'Harmattan, 1998, 351p.

**MABILEAU (A)** (Sous la direction de), À la recherche du local, L'Harmattan, 1993, 232p.

**MADORE (F), LE SAOUT (R)**, Les effets de l'intercommunalité, PUR, 2004, 224p.

**MARCHELLO (F), PERRINI (M), SERAFINI (S)**, Diritto dell'ambiente, 6<sup>e</sup> Edizione, Edizioni giuriche Simone, 2004, 655p.

**MARINO (IM), LICCIARDELLO (S), BARONE (A)**, L'uso del territorio, Quaderni Diritto degli enti locali de delle regioni, Giuffrè, 2004, 274p.

**MC CONNELL (F)**, The biodiversity Convention. A negotiating history, Kluwer Law International, 1996, 223p.

**MESNARD (A-H)**, Le droit du littoral in BEURIER (J-P) (Sous la direction de), Droits maritimes, Dalloz, 2006, pp.517-638.

**MESNARD (A-H), REZENTHEL (R)**, Droits maritimes, Tome II, JurisService, 1995, 154p.

**MESNARD (A-H)**, Droit de l'urbanisme communal : les outils d'une politique locale d'urbanisme, Juris Service, 1993, 318p.

**MEZZETTI (L)** (A cura di), Manuale di diritto dell' ambiente, CEDAM, Padova, 2001, 1209p.

**MIGNOSI (F), SANGIULIANO (I)** (A cura di), Elementi di diritto costituzionale, 12<sup>e</sup> Edizione, Edizioni giuridiche Simone, 2001, 352p.

**ORIANNE (P)**, Introduction au système juridique, Bruylant, Bruxelles, 1982, 353p.

**PASQUALINI SALSA (C)**, Diritto ambientale, Principe, norme, giurisprudenza, 7<sup>e</sup> Edizione, Maggioli Editore, 2005, 504p.

**PERULLI (G)**, Governare il territorio, G. Giappichelli Editore, Torino, 2004, 102p.

**PETITEVILLE (F)**, La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud, L'Harmattan, 1995, 278p.

**PINNA (P)**, Il diritto costituzionale della Sardegna, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003, 145p.

**PONTIER (J-M)**, Les schémas de services collectifs, LGDJ, Collection politiques locales, 2003, 116p.

**PONTIER (J-M)**, La région, Dalloz, 2<sup>e</sup> Édition, 1998, 416p.

**POST (JC), LUNDIN (CG) (Ed)**, Guidelines for integrated costal zone management, Environmentally sustainable development studies and monographs series N°9, The World Bank, Washington D.C, 1996, 28p.

**PRIEUR (M)**, Droit de l'environnement, Dalloz, 5<sup>e</sup> Édition, 2004, 1001p.

**QUERMONNE (J-L)**, Les régimes politiques occidentaux, Seuil, 5<sup>ème</sup> Édition, 2006, 337p.

**RESCIGNO (GU)**, Corso di diritto pubblico, 7<sup>e</sup> Edizione, Zanichelli Editore, Bologna, 2002, 750p.

**RODRIGUEZ-GARCIA (S)**, Complexité territoriale et aménagement de l'intercommunalité française au sein de l'Union européenne, L'Harmattan, 2002, 274p.

**ROMI (R)**, Droit et administration de l'environnement, Montchrestien, 5<sup>e</sup> Édition, 2004, 595p.

**ROMI (R)**, Les espaces humides. Le droit entre protection et exploitation des territoires, L'Harmattan, 1992, 122p.



**ROULAND (N)**, L'État français et le pluralisme. Histoire des institutions de 476 à 1792, Odile Jacob, 1995, 377p.

**ROSANVALLON (P)**, Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours, Éditions du seuil, 2004, 445p.

**SANTI ROMANO**, L'ordre juridique, Réédition présentée par P. Mayer, Dalloz, 2002, 174p.

**SCOVAZZI (T)** (A cura di), La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel mare Mediterraneo, Milano, 2004, 447p.

**SCOVAZZI (T)**, Elementi di diritto internazionale del mare, 3<sup>e</sup> Edizione, Giuffrè, 2002, 272p.

**SCOVAZZI (T) (Ed.)**, The protection of the environment in a context of regional economic integration - The case of the European community, the MERCOSUR and the NAFTA, Milano, 2001, 481p.

**SCOVAZZI (T) (Ed.)**, Marine specially protected areas - The general aspects and the mediterranean regional system, Kluwer Law International, 1999, 281p.

**SCOVAZZI (T), TREVES (T)**, World treaties for the protection of the environment, Milano, 1992, 720p.

**SHAW (MN)**, International law, 4<sup>e</sup> Edition, Cambridge University Press, 1997, 939p.

**SOLER-COUTEAUX (P)**, Droit de l'urbanisme, Dalloz, 3<sup>e</sup> Édition, 2000, 667p.

**SORRENTINO (F)**, Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria, G. Giappichelli Editore, Torino, 1996, 185p.

**TIMSIT (G)**, Thèmes et systèmes de droit, PUF, Les voies du droit, 1986, 205p.

**TREVES (T)**, The law of the sea : The European Union and its member States, The Hague, Boston, London, 1997, 590p.

**TREVES (T)**, La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, Giuffrè, 1983, 517p.

**TREVES (T)**, Lo sfruttamento dei fondi marini internazionali, Giuffrè, 1982, 195p.

**TUCCI (M)**, Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003, 206p.

**WECKEL (P)**, (Sous la direction de), Le juge international et l'aménagement de l'espace : la spécificité du contentieux territorial, Actes de la première journée méditerranéenne sur le contentieux international réalisée à l'Université de Montpellier I, le 7 mai 1997, Pédone, 1998, 229p.

## **-B- Ouvrages non juridiques.**

**ACOT (P)**, Histoire de l'écologie, PUF, 1988, 285p.

**ANTOINE (S), BARRERE (M), VERBRUGGE (G)** (Coord.), La Planète Terre entre nos mains. Guide pour la mise en œuvre des engagements du Sommet planète Terre, La Documentation française, 1994, 442p.

**BADIE (B)**, La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect, Fayard, Paris, 1995, 275p.

**BARNABE (G), BARNABE-QUET (R)**, Écologie et aménagement des eaux côtières, Lavoisier Tec&Doc, Paris, 1997, 391p.

**BELLAN-SANTINI (D), LACAZE (J-C), POIZAT (C)**, Les biocénoses marines et littorales de Méditerranée. Synthèse, menaces et perspectives, MNHN, Paris, 1994, 246p.

**BETHEMONT (J)**, Géographie de la Méditerranée, Armand Colin, 2001, 313p.

**BRAUDEL (F)** (Sous la direction de), La Méditerranée, les hommes et l'héritage, Flammarion, 1986, 217p.

**BRAUDEL (F)** (Sous la direction de), La Méditerranée. L'espace et l'histoire, Flammarion, 1985, 223p.

**CARSIN (J-L), CHASSARD-BOUCHAUD (C)**, L'environnement de la Méditerranée, Que sais-je ?, N°3306, PUF, 1998, 127p.

**CATANZANO (J), THEBAUD (O)**, Le littoral, pour une approche de la régulation des conflits d'usage, IFREMER, 1995, 149p.

**CHARPENTIER (B)**, La Méditerranée blessée, la mer malade de la terre, Éditions Glénat, Grenoble, 1992, 173p.

**CICIN-SAIN (B), KNECHT (RW)**, Integrated coastal and ocean management, concepts and practices, Island Press, Washington, D.C., 1998, 517p.

**CLARK (J.R)**, Integrated management of coastal zones, FAO Fisheries Technical Paper, N°327, Rome, FAO, 1992, 167p.

**CORBIN (A)**, Le territoire du vide, l'Occident et le désir de rivage 1750-1840, Flammarion, 1998, 407p.

**COUTAU-BEGARIE (H)**, La lutte pour l'empire de la mer, Économica, 1995, 358p.

**DERYCKE (P-H)** (Sous la direction de), Espace et dynamiques territoriales, Économica, 1992, 336p.

**DI MEO (G)**, Les territoires du quotidien, L'Harmattan, 1996, 207p.

- DROUIN (J-M)**, L'écologie et son histoire, Flammarion, 1991, 213p.
- ESCOURROU (P)**, Tourisme et environnement, SEDES, 1993, 239p.
- FABRE (T)** (Sous la direction de), La Méditerranée, frontières et passages, Actes Sud, 1999, 233p.
- FORTIN (R)**, Comprendre la complexité, introduction à La méthode d'Edgar Morin, L'Harmattan, 2000, 206p.
- GAMBLIN (A)** (Coord.), Les littoraux espaces de vie, SEDES, 1998, 368p.
- GERVAIS-LAMBONY (M-A)** (Sous la direction de), La Méditerranée, Atlante, 2002, 186p.
- GOUX BAUDIMENT (F)**, Quand les territoires pensent leurs futurs, Éditions de l'Aube, 2001, p.21
- GRENON (M), BATISSE (M)** (Sous la direction de), Le Plan bleu, avens du bassin méditerranéen, Économica, 1988, 442p.
- GUICHONNET (P)**, L'unité italienne, Que sais-je ? N°942, 1996, 128p.
- ISNENGHI (M)**, L'Italie par elle-même : lieux de mémoire italiens de 1848 à nos jours, Éditions de la Rue d'Ulm, Paris, 2006, 518p.
- LABRECQUE (G)**, Les frontières maritimes internationales, L'Harmattan, 1998, 443p.
- LE BOUEDEC (G), CHAPPE (F)** (Sous la direction de), Représentations et images du littoral, PUR, 1998, 184p.
- LIEUTAUD (J)** (Sous la direction de), Une mer entre trois continents, La Méditerranée, Ellipses, 2001, 259p.
- MACCIO (C)**, Les sciences humaines en mouvement, l'humanité face aux changements, Chronique sociale, Lyon, 1993, 330p.
- MARCADON (J), CHAUSSADE (J), DESSE (R-P), PERON (F)**, L'espace littoral. Approche de géographie humaine, PUR, 1999, 157p.
- MARGAT (J)**, Atlas de l'eau dans le bassin méditerranéen, UNESCO, Plan Bleu, Commission de la Carte géologique du Monde, UNESCO, Paris, 2004, 46 p.
- MAURIN (H), LE LAY (G), DE FERAUDY (E)**, Zoner les espaces naturels ? Objectifs, méthodes et perspectives, MSHN, Paris, 1998, 54p.
- MICHEL (M)**, L'aménagement régional en France. Du territoire aux territoires, Masson, 1994, 235p.
- MIOSSEC (A)**, Les littoraux entre nature et aménagement, SEDES, 1998, 191p.

- MORIN (E)**, Introduction à la pensée complexe, ESF Editeur, Paris, 1990, 158p.
- MORINIAUX (V)** (Coord.), La Méditerranée, Éditions du Temps, Paris, 2001, 399p.
- PASKOFF (R)**, Les littoraux. Impact des aménagements sur leur évolution, Masson, 1994, 256p.
- PERULLI (G)**, Governare il territorio, G. Giappochelli Editore, Torino, 2004, 102p.
- PRANZINI (E)** (Dir.), Lo stato dei litorali italiani, Gruppo nazionale per la ricerca sull'ambiente costiero, Studi costieri, N°10, 2006, 174p.
- PY (P)**, Le tourisme, un phénomène économique, Notes et études documentaires, La Documentation française, juillet 2002, 181p.
- ROSI (M)** (Coord.), Le coste del Mediterraneo, Studi ambientali, Giannini Editore, Napoli, 2000, 50p.
- ROSI (M), JANNUZZI (F)**, L'area costiera mediterranea, Giannini Editore, Napoli, 2000, 234p.
- SCIALABBA (N)** (Ed.), Integrated coastal management and agriculture, forestry and Fisheries, FAO Guidelines, Environment and Natural Resources Service, FAO, Rome, 1998, 256p.
- TENIER (J)**, Universalisme et régionalisme : les chemins du partenariat, Questions internationales, 11, L'ONU à l'épreuve, La documentation française, 2005, 232p.
- VALLEGA (A)**, Fundamentals of integrated coastal management, Kluwer Academic Publishers, 1999, 264p.
- VON BERTALANFFY (L)**, Théorie générale des systèmes, Dunod Editeur, 1973, 298p.
- WACHTER (S), BOURDIN (A), LEVY (J) (et al.)**, Repenser le territoire : un dictionnaire critique, Éditions de l'Aube, 2000, 287p.
- WACKERMANN (G)**, Un carrefour mondial, la Méditerranée, Ellipses, Paris, 2001, 160p.

## **-II- Travaux universitaires.**

**BERTOLETTI-LUBIN (ME)**, Limites et frontières en mer Méditerranée, Thèse de droit, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2001, 385p.

**BILLE (R)**, La gestion intégrée du littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en œuvre, entre approche programme et cadre normatif, Thèse, Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), Paris, 2004, 473p.

**CAPET (Y)**, La recomposition du territoire littoral en France métropolitaine, Thèse de droit, Université du littoral Côte d'Opale, 2006, 525p.

**CAUDAL-SIZARET (S)**, La protection intégrée de l'environnement en droit public français, Thèse de droit, Université Jean Moulin, Lyon III, 1993, 735p.

**DEJEANT-PONS (M)**, Les zones côtières en droit international de l'environnement. Actions pour la mise en valeur des zones côtières méditerranéennes, Thèse de droit, Montpellier I, 1985, 715p.

**LE PENNEC (N)**, Les affaires maritimes et la protection de l'espace maritime et littoral, Thèse de droit, Université de Nantes, 2006, 621p.

**LE ROY (R)**, La construction juridique du littoral, Thèse de droit, Université de Bretagne Occidentale, 1992, 349p.

**LOZACHMEUR (O)**, La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national, Thèse de droit, Université de Nantes, 2004, 2 Tomes, 767p.

**LUBAC (J-C)**, Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Thèse de droit, Université Toulouse 1 Sciences sociales, UT1, 2005, 568p.

**MABILE (S)**, Les aires marines protégées en Méditerranée, outils d'un développement durable, Thèse de droit, Université Aix Marseille II Paul Cézanne, 2004, 527p.

**MERLEY (N)**, Conception et administration du territoire en France métropolitaine, Thèse de droit, Université Jean Monnet de Saint Etienne, 1995, 595p.

**PRIEUR (L)**, Droit et littoral : recherche sur un système juridique, Thèse de droit, Université de Bretagne Occidentale, 2001, 469p.

**ROCHETTE (J)**, Les aires marines protégées en mer Méditerranée : approche comparée des systèmes juridiques français et italien, Mémoire de DEA de droit maritime et océanique, Université de Nantes, 2002, 174p.

**TANNAR (H)**, La protection de la mer Méditerranée contre la pollution marine d'origine tellurique, Thèse de droit, Université de Nantes, 2002, 662p.

### **-III- Articles.**

**ABREU (A-D)**, « Les aires marines spécialement protégées » in BEURIER (J-P), KISS (A), MAHMOUDI (S) (Ed.), *Nouvelles technologies et droit de l'environnement marin*, Kluwer Law International, 2000, pp.173-178.

**ADDIS (D)**, « Un parco marino internazionale : le problematiche legate alla zona delle Bocche di Bonifacio », *RGA*, 3-4/1999, pp.551-565.

**ADEL HENTATI (M), BEN NAKHLA (L)**, « Une mer d'espèces en danger permanent », *MedOndes* 48-49/2002, pp.14-15.

**ADLER (E)**, « Une initiative mondiale pour les mers régionales », *MedOndes*, 52/2005, pp.15-16.

**ALBERTINI (P)**, « Département », *Jurisclasseur Administratif*, Volume II, Fascicule 121.

**ALBERTON (M)**, « Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità : riflessioni sui recenti sviluppi del diritto europeo », *RGA*, 5/2006, pp.605-634.

**ALEXANDRE (F)**, « Le milieu biophysique méditerranéen » in MORINIAUX (V) (Coord.), *La Méditerranée*, Éditions du Temps, Paris, 2001, pp.47-74.

**ALFANDARY (E)**, « Les indicateurs environnementaux, de nouveaux outils pour le droit de l'environnement », *Droit de l'environnement*, N°140, 2005, pp.220-223.

**ALLAN (D)**, « De l'ordre juridique international », *Droits*, 35, 2002, pp.79-101.

**ALLO (A-P)**, « L'entrée en vigueur à l'égard de la Communauté européenne de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la Partie XI de la Convention », *Espaces et ressources maritimes*, 1997, pp.11-33.

**ALVES (C-M)**, « La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire », *REDE*, 2-2003, pp.129-141.

**AMATO (A)**, « The italian coastal legislation : an european paradox », *RJE*, N° spécial 2001, pp.277-286.

**AMATO (A)**, « La nuova disciplina in materia di tutela delle acque », *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2000, pp.578-583.

**AMIRANTE (D)**, « Parcs naturels et participation des communautés locales : pistes de réflexion et expériences tirées du droit comparé » in *Environnements, Mélanges en l'honneur du professeur J-P Colson*, Presses Universitaires de Grenoble, 2004, pp.429-437.

**AMIRANTE (D)**, « Le droit de l'environnement en Italie (2001-2002) », *REDE*, 2/2003, pp.187-200.

**AMSELEK (P)**, « Le droit, technique de direction des conduites humaines », *Droits*, 10, 1989, pp.7-10.

**ANDREONE (G)**, « Observations sur la juridictionnalisation de la mer Méditerranée », *Annuaire du droit de la mer*, 2004, pp.7-25.

**ANGELONE (C)**, « Le concessioni stagionali di demanio marittimo per finalità turistiche e ricreative », *Il diritto marittimo*, Luglio settembre 2005, pp.745-767.

**ANGELONE (C)**, « I vincoli all'utilizzazione turistica del demanio marittimo », *RGa*, 1/1993, pp.43-56.

**ARNAUD (AJ)**, « Essai d'une définition stipulative du droit », *Droits*, 10, 1989, pp.11-14.

**ASSINI (N)**, « Pianificazione urbanistica, programmazione e tutela dell'ambiente », *DGA*, 1/2003, pp.17-29.

**AUBY (J-M)**, « Quelques réflexions sur l'état du droit de l'urbanisme », *Études foncières*, mars avril 2006, pp.7-11.

**AUBY (J-B)**, « La loi constitutionnelle relative à la décentralisation. Présentation générale », *DA*, avril 2003, pp.6-15.

**AUBY (J-B)**, « A propos des plans d'occupation des sols littoraux », *LPA*, 14 janvier 1987, pp.13-15.

**BAGHESTANI-PERREY (L)**, « Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt général », *LPA*, 17 mars 2004, pp.6-10.

**BALLETI (F), ROSSI (L)**, « La preservazione dei territori costieri. Un confronto tra Italia e Francia : il caso del Conservatoire du littoral », *Parchi*, N°46, Octobre 2005.

**BANNELIER-CHRISTAKIS (K)**, « Le système des rapports » in **IMPERIALI (C)** (Ed.), *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des Conventions internationales*, Économica, Paris, 1998, pp.91-110.

**BARALLE (P-J)**, « Les règles nationales d'urbanisme et la protection de l'environnement », *Droit de l'environnement*, N°95, 2002, pp.30-34.

**BARBERIS (JA)**, « Les liens juridiques entre l'État et son territoire : perspectives théoriques et évolution du droit international », *AFDI*, XLV, 1999, pp.132-147.

**BARNIER (M)**, « Le guide des directives paysagères », *Droit de l'environnement*, Février Mars 1995, pp.16-21.

**BARSTON (RP)**, « International dimensions of coastal zone management », *Ocean and coastal management* N°23, 1994, pp.93-116.

**BATTISTINI (S)**, « Attività di campionamento dei rifiuti e tutela delle acque dell'inquinamento », *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2000, pp.305-308.

**BECET (J-M)**, « Loi littoral : le juge administratif adapte sa jurisprudence », *DMF*, 2005, pp.659-666.

**BECET (J-M)**, « La loi littoral est-elle menacée ? », *DMF*, 2005, pp.448-452.

**BECET (J-M)**, « À propos de la première directive territoriale d'aménagement, la DTA Alpes - Maritimes », *DMF*, 2005, pp.83-92.

**BECET (J-M)**, « Quelques réflexions à propos de quatre nouveaux décrets sur le littoral », *DMF*, 2004, pp.461-472.

**BECET (J-M)**, « Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres après la loi du 27 février 2002 » in *Perspectives du droit public, Mélanges offerts à J.C Hélin*, Litec, 2004, pp.23-27.

**BECET (J-M)**, « L'article L 146-6-1 du Code de l'urbanisme », *DMF*, 2001, pp.634-637.

**BECET (J-M)**, « Sur quelques arrêts récents appliquant l'article L 146-6 ou la fin des certitudes », *DMF*, 1998, pp.92-99.

**BECET (J-M)**, « Espaces naturels littoraux et intercommunalité », *LPA*, 2 janvier 1995, pp.7-10.

**BECET (J-M)**, « Vers une véritable politique d'urbanisme littoral ? », *AJDA*, 1993, N° spécial, pp.116-124.

**BECET (J-M)**, « Décentralisation et urbanisme littoral », *RJE*, 4/1993, pp.531-540.

**BECKMAN (R), COLEMAN (B)**, « Integrated coastal management : the role of law and lawyers », *IJMC*, Volume 14, 1999, pp.491-522.

**BEER-GABEL (J)**, « Conventions régionales relatives à la lutte contre la pollution des mers », *Jurisque* Environnement, Volume 2, Fascicule 633.

**BEER-GABEL (J)**, « La Méditerranée dans la logique de Rio », *Revue de l'INDEMER*, 1995, pp.87-118.

**BEIGZADEH (E)**, « La commission des limites du plateau continental », *Annuaire du droit de la mer*, 2000, pp.71-92

**BENCHIKH (M)**, « La mer Méditerranée, mer semi-fermée », *RGDIP*, 1980, Tome LXXXIV, pp. 284-297.

**BENOIT (G)**, « La prospective territoriale de la Méditerranée : le Plan Bleu », *Territoires* 2030, 3/2006, pp.141-153.



**BENOIT (L)**, « Affaire de la pollution de l'étang de Berre : la France et l'EDF mis en cause par la Cour de justice des communautés européennes », *Environnement*, Janvier 2005, pp.17-20.

**BENOIT (L)**, « Le paysage comme milieu : la Convention européenne du paysage à l'heure de son approbation par la France », *Environnement*, N°12, 2004, pp.9-13.

**BENOIT (L)**, « Critères permettant la qualification d'espace proche du rivage au sens de l'article L 146-4 du Code de l'urbanisme », *Environnement*, N°7, 2004, pp.13-14.

**BENOIT (L)**, « Pampelonne ou la protection des espaces remarquables du littoral », *Droit de l'environnement*, N°3, 2003, pp.9-11.

**BENOIT (L), CÔENT-BOCHARD (E), LARROUMEC (P)**, « La loi littoral devant les cours administratives d'appel », *AJDA*, 2002, pp.600-611.

**BENOIT-CATTIN (P)**, « SCOT et SMVM », *Construction Urbanisme*, Avril 2005, p.21.

**BENOIT-CATTIN (P)**, « SCOT et documents d'urbanisme autres que le PLU », *Construction Urbanisme*, N° spécial loi urbanisme et habitat, septembre 2003, pp.18-21.

**BENOIT-CATTIN (P)**, « Structure et contenu du plan local d'urbanisme », *Construction Urbanisme*, mai 2002, pp.6-9.

**BENOIT-CATTIN (P)**, « Le schéma de cohérence territoriale », *Construction Urbanisme*, mai 2001, pp.13-16.

**BERMEJO LATRE (JS)**, « La protection du paysage en Italie », *REDE*, 2/2005, pp.129-137.

**BERSANI (C)**, « Le maire, la plage et la loi », *Études foncières*, N°85, 1999, pp.10-15.

**BEURIER (J-P)**, « La protection juridique de la biodiversité marine », *Neptunus*, 2004, Vol. 10-1,

**BEURIER (J-P), CADENAT (P)**, « L'entrée en vigueur de la Convention de Montégo Bay : approche statistique des États ratificateurs », *Espaces et ressources maritimes*, 1994, pp.23-36.

**BEURIER (J-P), CADENAT (P)**, « Le droit de la mer, dix ans après Montégo Bay. Seconde partie. », *DMF*, 1993, pp.515-532.

**BEURIER (J-P), CADENAT (P)**, « Le droit de la mer, dix ans après Montégo Bay. Première partie. », *DMF*, 1993, pp.435-457.

**BIFULCO (R)**, « Il modello italiano della Conferenze Stato - autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali », *Le Regioni*, 2-3/2006, pp.233-268.

**BILLET (P)**, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », *RJE* 2/2006, pp.153-162.

**BINDI (AL)**, « Quelques aperçus sur les 20 ans de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Annuaire du droit de la mer*, 2001, pp.255-261.

**BLANCO-BAZAN (A)**, « The IMO guidelines on Particular Sensitive Sea Areas (PSSA) mer », *Marine Policy*, Volume 20, N°4, 1996, pp.343-349.

**BLANQUET (M), DE GROVE-VALDEYRON (N)**, « Zones côtières et droit communautaire », *RJE*, N° spécial 2001, pp.53-84.

**BOEUF (J-L)**, « L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille » in **TRONQUOY (J)** (Sous la direction de), *Décentralisation, État et territoires*, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, pp.35-43.

**BORDEREAUX (L)**, « Un ouvrage public irrégulièrement implanté dans un espace remarquable du littoral peut être détruit », *DMF*, 2006, pp.79-87.

**BORDEREAUX (L)**, « Une circulaire sur la protection de l'environnement littoral », *Droit de l'environnement*, N°143, 2006, pp.342-244.

**BORDEREAUX (L)**, « L'encadrement juridique de l'économie de la plage », *Droit de l'environnement*, Juillet Août, 2006, pp.208-212.

**BORDEREAUX (L)**, « La circulaire du 15 septembre 2005 sur les espaces remarquables du littoral », *DMF*, 2005, pp.1043-1052.

**BORDEREAUX (L)**, « Espaces remarquables et zonage du plan local d'urbanisme », *Droit de l'environnement* N°132, Octobre 2005, pp.227-229.

**BORDEREAUX (L)**, « L'énergie éolienne à l'épreuve du droit du littoral », *DMF*, 2002, pp.878-891.

**BOUIN (F)**, « Les conditions d'ouverture au public dans les espaces naturels », *RJE*, 2/2006, pp.163-170.

**BOURAOUI (S)**, « Du droit méditerranéen de l'environnement comme dialogue possible entre l'Europe et le monde arabe ? » in *Les hommes et l'environnement*, En hommage à Alexandre Kiss, Éditions Frison Roche, 1998, pp.225-230.

**BOURRINET (J)**, « Aspects économiques : trois défis majeurs pour la coopération » in *La Méditerranée, espace de coopération ?*, Actes du colloque organisé à Aix-en-Provence les 2 et 3 juillet 1993, *Économica*, 1994, pp.202-217.

**BOUYSSOU (B)**, « La loi littoral et le code de l'urbanisme », *LPA*, 21 novembre 1986, pp.26-32.

**BRAMBILLA (T)**, « Il piano paesistico : il caso della Regione Lombardia », *RGA*, 6/2001, pp.757-767.

**BRAUD (X)**, « Refus illégal de transmission d'un site Natura 2000 », *Environnement*, mai 2006, pp.22-24.

**BRETON (J-M)**, « Urbanisme touristique littoral et environnement entre fait et droit : enjeux et limites de la démarche normative (le cas de la Guadeloupe) », RJE, 1/2003, pp.61-77.

**BRISSON (J-F)**, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », AJDA, 2003, N°56, pp.529-539.

**BRUN (A)**, « Aménagement et gestion des eaux en France : l'échec de la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole », VertigO - La revue en sciences de l'environnement, Volume 4, N°3, décembre 2003, pp.10-14.

**BUGLIONE (E)**, « La regione promuove la funzionalità dei parchi ? Alcune osservazioni tratte dalle leggi regionali di attuazione della Legge 394/91 », DGA, 3/2002, pp.695-708.

**BURGUBURU (D), JEGOUZO (Y)**, « Les nouvelles procédures de délimitation du domaine public maritime naturel », AFDA, 2005, pp.360-365.

**BURILL (A)**, « Pour une meilleure gestion des zones côtières », L'environnement pour les européens, N°9, février 2002, pp.12-13.

**BUSSON (B)**, « Le nouveau régime de protection des espaces littoraux sensibles », Droit de l'environnement, mai 2004, p.90-92.

**BUSSON (B)**, « Loi littoral : les menaces de féodalisation », RJE, N° spécial 2004, pp.39-42.

**BUSSON (B)**, « L'annulation d'une course off shore dans un sanctuaire de dauphins », Droit de l'environnement, Juillet Août 2003, pp.128-130.

**CAILLOSSE (J)**, « Un juriste pour le littoral ? », AJDA, 2002, p.941.

**CAILLOSSE (J)**, « Qui a peur du droit du littoral ? », RJE, 4/1993, pp.513-530.

**CALAMO SPECCHIA (M)**, « Le projet gouvernemental du 10 octobre 2003 relatif à la révision de la Constitution italienne : une aberration institutionnelle ? », RFDC, N°158, avril 2004, pp.427-438.

**CALDERARO (N)**, « Le cadre juridique français de la gestion intégrée des zones côtières », Études foncières, Novembre décembre 2005, pp.21-26.

**CALDERARO (N)**, « Comment identifier aujourd'hui les risques de contentieux relatifs à l'application de la loi littoral ? », Droit de l'environnement, N°132, Octobre 2005, pp.237-242.

**CALDERARO (N)**, « Les nouveaux contentieux liés à l'exploitation des plages, des ports de plaisance et des fermes aquacoles », DMF, 2002, pp.539-567.

**CALDERARO (N)**, « L'article 12 du projet de loi sur la Corse : un texte inutile et dangereux », Droit de l'environnement, N°94, décembre 2001, pp.268-271.

**CALDERARO (N)**, « La protection de l'environnement dans les espaces remarquables et les espaces proches du rivage », RJE, N° spécial 1997, pp.53-62.

**CAMARDA (G)**, « Aspetti giuridici della tutela ambientale delle aree costiere », Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, III/2005.

**CANGELOSI (G)**, « Costituzione e revisione costituzionale. Annotazioni in margine alle modifiche della Parte II della Costituzione », Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, IV/2006.

**CANNIZZARO (G)**, « Des satellites pour l'aménagement côtier », MedOndes, 47/2002, pp.12-13.

**CANS (C)**, « Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux... de développement local », AJDA, N°26, 2006, pp.1431-1436.

**CANS (C)**, « La Charte constitutionnelle de l'environnement : évolution ou révolution du droit français de l'environnement », Droit de l'environnement, N°131, 2005, pp.194-203.

**CANS (C)**, « Réserves naturelles : une mauvaise loi ne pouvait pas donner lieu à un bon décret », Droit de l'environnement N°130, Juillet Août 2005, pp.166-172.

**CANS (C)**, « Typologie des procédures de protection des milieux naturels », Jurisclasseur Environnement, Volume II, Fascicule 530.

**CANS (C)**, « La fausse décentralisation des réserves naturelles », Droit de l'environnement, N°19, 2002, pp.113-120.

**CANS (C)**, « Les réserves naturelles en 45 ans et deux mouvements : évolution, involution », RJE 4/2002, pp.551-588.

**CARBONNIER (J)**, « Il y a plus d'une définition dans la maison du droit », Droits, 11, 1990, pp.5-10

**CARLOTTO (I)**, « Gli Statuti delle Regioni ordinarie tra governo, Corte costituzionale e consigli regionali : il caso ligure e il caso abruzzese », Le Regioni, 1/2006, pp.199-220.

**CARMELLI (S)**, « La réception du droit communautaire dans l'ordre juridique italien », Revue internationale de droit comparé, 2/2001, pp.339-382.

**CARPENTIERI (P)**, « La nozione giuridica di paesaggio », Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2/2004, pp.363-424.

**CECCHETTI (M)**, « Problemi e prospettive del sistema delle fonti del diritto dell'ambiente dopo la riforma costituzionale del Titolo V », DGA, 2/2002, pp.399-439.

**CHABASON (L)**, « Le système conventionnel relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution » in Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement - Towards strengthening application of international environmental law, Frison-Roche, Paris, 1999, pp.79-85.

**CHAGNOLLAUD (D)**, « La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel », RFDA, 3-2002, pp.469-473.

**CHARBONNEAU (S)**, « Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement », Droit de l'environnement, mars 2003, pp.36-37.

**CHARILLON (F), LEVEAU (R)**, « La sécurité en Méditerranée » in LEVEAU (R) (Sous la direction de), Afrique du Nord Moyen-Orient, Espaces et conflits, Notes et études documentaires, La Documentation française, 2003, pp.23-41.

**CHARLES (H)**, « Littoral et urbanisme opérationnel », RJE, 2001, N° spécial, pp.23-32.

**CHAVRIER (G)**, « Expérimentation territoriale », Jurisclasseur Administratif, Volume II, Fascicule 116-20.

**CHEDLY (R)**, « Une stratégie pour la conservation de la biodiversité marine et côtière », MedOndes 50/2003, pp.4-5.

**CHEVALLIER (J)**, « Droit, ordre, institution », Droits, 10, 1989, pp.19-22.

**CIVITARESE MATTEUCI (S)**, « Il paesaggio nel nuovo Titolo V Parte II della Costituzione », RGA, 2/2003, pp.253-273.

**CIVITARESE MATTEUCI (S), PASSERI (L)**, « Il regime di tutela delle bellezze naturali alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali e delle innovazioni normative », RGA, 5/2001, pp.657-697.

**CLEMENTI (A)**, « De l'illégalité à l'amnistie », Études foncières, N°40, 1988, pp.48-52.

**COCCO (G)**, « La legislazione in tema d'ambiente è ad una svolta », DGA, 2/2002, pp. 347-360.

**COENT (JF)**, « Ombres et lumières jurisprudentielles sur la loi littoral et philosophie du juge administratif », RJE, N° spécial, 2004, pp.43-50.

**COLSON (J-P)**, « Le champ d'application de la loi » in La loi littoral, Actes du colloque organisé les 25, 26, 27 septembre 1986 à la Faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier, Economica, Collection droit et économie de l'environnement, 1987, pp.21-36.

**COMMAILLE (J)**, « La sociologie et les sens du droit », Droits, 10, 1989, pp.23-26.

**CORCELLE (G)**, « 20 ans après Stockholm . La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement : point de départ ou aboutissement ? », Revue du marché commun et de l'Union européenne, 1993, pp.107-135.

**CORDINI (G)**, « La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione europea », RGA, 5/2005, pp.699-753.

**CORNU (G)**, « Le visible et l'invisible », Droits, 10, 1989, pp.27-30.

**COSSALTER (P)**, « La protection de l'environnement dans le droit public de la construction », Droit de l'environnement, Juillet Août 2003, pp.139-143.

**COULOMBIE (H)**, « Pour un toilettage de la loi littoral », DMF, 2004, pp.169-183.

**COULOMBIE (H)**, « Les concessions de plages », DMF, 1999, pp.569-580.

**COULOMBIE (H), LE COQ (V)**, « La notion et le régime juridique des espaces proches du rivage dans la loi N°86-2 du 3 janvier 1986 », RFDA, 1994, pp.101-117.

**COULOMBIE (H), TRONCHON (P)**, « Aménagement et protection du littoral, réglementation des espaces », Jurisclasseur Construction Urbanisme, Volume III, Fascicules 9-10.

**COULOMBIE (H), TRONCHON (P)**, « Aménagement et protection du littoral, réglementation des activités », Jurisclasseur Construction Urbanisme, Volume III, Fascicules 9-20.

**CROUZATIER-DURAND (F)**, « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République) », RFDC, 2003, N°56, pp.675-695.

**COZZUTO QUADRI (MR)**, « Panificazione territoriale regionale e misure di salvaguardia in una recente sentenza della Corte costituzionale », RGE, 1995, pp.287-296.

**CUOMO (A)**, « Tutela della zone costiera », in ROSI (M), JANNUZZI (F) (A cura di), L'area costiera mediterranea, Giannini Editore, Napoli, 2000, pp.151-155.

**DALIGAUX (J)**, « La DTA en recherche d'équilibre », Études Foncières, Juillet Août 2003, pp.32-38.

**DALIGAUX (J)**, « Pourquoi interdire d'améliorer l'existant ? », Études foncières, N°77, 1997, pp.15-19.

**D'ANGELO (G)**, « Schizofrenia normativa e tutela del paesaggio », RGE, 1996, pp.49-52.

**DEBIAGGI (E)**, « Le aree protette regionali in Piemonte », DGA, 3/2002, pp.799-822.

**DEFFIGIER (C)**, « La zone de protection écologique en Méditerranée, un outil efficace de lutte contre la pollution par les navires ? », RJE 2/2004, pp.129-141.

**DEFFIGIER (C)**, « L'obligation pour le gouvernement de prendre les règlements d'application de la loi littoral », RFDA, Janvier Février 2003, pp.116-125.

**DEJEANT-PONS (M)**, « Les activités du Conseil de l'Europe en matière de protection de la diversité biologique et paysagère concernant en particulier les espaces côtiers et marins de la mer Méditerranée et de la mer Noire », RGDIP, 1999, pp.927-946.

**DEJEANT-PONS (M)**, « La dynamique du système de Barcelone : aspects actuels », Revue de l'INDEMER, N°3, 1995, pp.119-132.

**DEJEANT-PONS (M)**, « Les principes du PNUE pour la protection des mers régionales » in Droit de l'environnement marin, Actes du colloque organisé les 26 et 17 novembre 1987 à la faculté de droit et des sciences économiques de Brest, Economica, 1988, pp.63-82.

**DEJEANT-PONS (M)**, « Les Conventions du programme des Nations Unies pour l'environnement relative aux mers régionales », AFDI, XXXIII, 1987, pp.689-718.

**DE KLEMM (C)**, « Les ONG et les experts scientifiques » in IMPERIALI (C) (Ed.), L'effectivité du droit international de l'environnement, CERIC, Paris, 1998, pp.79-90.

**DE LA FAYETTE (L)**, « The marine environment protection committee : the conjunction of the law of the sea and international environmental law », IJMCL, 2001, Volume 16, pp.155-238.

**DE LANVERSIN (J)**, « Pour un statut du littoral », AJDA, décembre 1978, N° spécial, pp.596-600.

**DE LAUBADERE (A)**, « Statut juridique du littoral. Introduction », AJDA, décembre 1978, N° spécial, p.595.

**DELBEZ (L)**, « Du territoire dans ses rapports avec l'État », RGDIP, 1932, pp.705-738.

**DELCAMP (A), TULARD (M-J)**, « France : une décentralisation à la recherche d'un second souffle » in DELCAMP (A), LOUGHLIN (J), La décentralisation dans les États de l'Union européenne, Notes et études documentaires, La Documentation française, 2002, pp.153-178.

**DELIANCOURT (S)**, « Le renforcement de la protection écologique de la mer Méditerranée », Droit de l'environnement, mars 2004, pp.43-44.

**DELIPERI (S)**, « La Corte costituzionale salva le coste della Sardegna », RGA, 3-4/2006, pp.453-457.

**DELIPERI (S)**, « La conservatoria delle coste della Sardegna », RGA, 5/2005, pp.927-930.

**DELIPERI (S)**, « La vicenda dei piani territoriali della Sardegna », RGA, 1/2004, pp.83-93.

**DELIVRE-GILG (C)**, « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », RJE, 2/2006, pp.138-152.

**DELL'ANNO (P)**, « Attività e organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA », RGA, 5/2003, pp.719-746.

**DELMAS-MARTY (M)**, « Plurijuridisme et mondialisation : vers un pluralisme ordonné » in BERGEL (J-L) (Sous la direction de), *Le plurijuridisme*, Actes du 8<sup>e</sup> congrès de l'Association internationale de méthodologie juridique, Aix en Provence, 4-6 septembre 2003, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 2005, pp.355-365.

**DELUZ (C)**, « Pèlerins et voyageurs face à la mer (XII<sup>e</sup>-XVI<sup>e</sup> siècles) » in DUBOIS (H), HOCQUET (J-C), VAUCHEZ (A), *Horizons marins, Itinéraires spirituels*, Volume II, *Marins, navires et affaires*, Publications de la Sorbonne, 1987, pp.277-288.

**DE MARFFY (A)**, « La poursuite de la mise en place des institutions établies par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Espaces et ressources maritimes*, 1996, pp.6-17.

**DEMETROPOULOS (A)**, « La biodiversité marine ne devrait pas avoir besoin d'être sauvée », *MedOndes* 48-49/2002, pp.10-13.

**DEMETROPOULOS (A)**, « L'histoire des espèces exotiques envahissantes », *MedOndes* 47/2002, pp.6-8.

**DESIDERI (C)**, « Le aree protette regionali : régime giuridico e modelli organizzativi », *DGA*, 3/2002, pp.675-694.

**DESIDERI (C)**, « Interessi ambientali, Costituzione e regioni », *DGA*, 2/2002, pp.379-398.

**DEVINE (DJ)** « Le caractère indivisible de la Convention sur le droit de la mer et les implications de sa signature pour la Communauté économique européenne et ses États membres », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1987, pp.95-100.

**DIAS VARELLO (M)**, « Le rôle des ONG dans le développement du droit international de l'environnement », *Journal du Droit international*, 1<sup>er</sup> janvier 2005, pp.41-76

**DI MEO (G)**, « Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace ? » in LEVY (J), LUSSAULT (J), (Dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux*, Belin, Paris, 2000, pp.37-48.

**DI SERIO (AR)**, « La cooperazione euromediterranea e la dichiarazione di Barcellona », *Rivista di diritto europeo*, 4/1996, pp.701-722.

**DOUMBE-BILLE (S)**, « La nouvelle Convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », *RJE*, 1/2005, pp.5-17.

**DOUMBE-BILLE (S)**, « Les secrétariats des Conventions internationales » in IMPERIALI (C) (Ed.), *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des Conventions internationales*, Economica, Paris, 1998, pp.57-78.



**DOUMBE-BILLE (S)**, « L'apport du droit international à la protection de la nature : la conservation des Nations Unies sur la conservation de la biodiversité biologique » in Vingt ans de protection de la nature, hommage en l'honneur du Professeur Michel Despax, Actes du colloque de la SFDE organisé les 28-29 novembre 1996 à la Faculté de droit et de sciences économiques de Limoges, Pulim, 1996, pp.179-199

**DRAGO (R)**, « Le droit de l'expérimentation » in L'avenir du droit, Mélanges en hommage à François Terré, Dalloz, 1999, pp.229-249.

**DROBENGO (B)**, « Le droit de préemption des espaces naturels sensibles comme technique de maîtrise foncière environnementale », RJE, 2/2006, pp.125-138.

**DROBENGO (B)**, « Les perspectives contrastées du développement durable dans la loi SRU », Droit de l'environnement, N°95, 2002, pp.24-26.

**DUBOIS (L)**, « 30<sup>e</sup> anniversaire de lutte internationale contre la pollution en Méditerranée », Mer et littoral, N°68, juillet août septembre 2006, pp.4-6.

**DUFAU (J)**, « Critères de la domanialité publique », Jurisclasseur Administratif, Volume VI, Fascicule 405-10.

**DUFAU (J)**, « Consistance du domaine public », Jurisclasseur Administratif, Volume VI, Fascicule 405-15.

**DUFAU (J)**, « Entrée dans le domaine public », Jurisclasseur Administratif, Volume VI, Fascicule 405-20.

**DUFAU (J)**, « Sortie du domaine public », Jurisclasseur Administratif, Volume VI, Fascicule 405-22.

**DUFAU (J)**, « Délimitation du domaine public », Jurisclasseur Administratif, Volume VI, Fascicule 405-25.

**DUFAU (J)**, « Domaine public. Protection juridique », Jurisclasseur Administratif, Volume VI, Fascicule 406-10.

**DUFAU (J)**, « Droits réels sur le domaine public maritime », Jurisclasseur Administratif, Volume VI, Fascicule 406-15.

**DUFAU (J)**, « Domaine public. Utilisation du domaine public maritime », Jurisclasseur Administratif, Volume VI, Fascicule 408-30.

**DUFAU (J)**, « Domaine public. Règles générales d'utilisation », Jurisclasseur Administratif, Volume VI, Fascicule 406-20.

**DUPUY (P-M)**, « Responsabilité internationale pour manquement à des traités d'environnement et modes de règlement des différends interétatiques » in Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement - Towards strengthening application of international environmental law, Frison-Roche, Paris, 1999, pp121-124.

**DUPUY (P-M)**, « À propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement » in *Les hommes et l'environnement, En hommage à Alexandre Kiss*, Éditions Frison Roche, 1998, pp.269-282.

**DUPUY (P-M)**, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *RGDIP*, 1997, pp.873-899.

**DUPUY (P-M)**, « Sur le maintien ou la disparition de l'unité de l'ordre juridique international » in **BEN ACHOUR (R)**, **LAGHMANI (S)**, *Harmonie et contradictions en droit international, Rencontre internationale de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis*, 11-13 avril 1996, Pédone, 1996, pp.17-54.

**DUROUSSEAU (M)**, « Quelle gouvernance pour les espaces naturels sensibles des départements ? », *RJE*, 2/2006, pp.177-184.

**DZIDZORNU (DM)**, « Marine environment protection under regional Conventions : limits to the contribution of procedural norms », *ODIL*, Volume 33, 2002, pp.263-316.

**EMMANUELLI (C)**, « Le nouveau droit de la mer et les conflits entre États », *ADMO*, 1998, pp.209-231

**FAHKRY (A)**, « Capacity-building in international marine environmental law : perspectives of developing countries » in **KIRCHNER (A)**, *International marine environmental law. Institutions, implementation and innovations*, Kluwer law international, 2003, pp.93-99.

**ALCON (G)**, « Quattro ministeri e un referendum », *Le Regioni*, 2-3/2006, pp.227-232

**FALCON (G)**, « Il big bang del regionalismo italiano », *Le Regioni*, 2001, pp.1141-1152.

**FAURE (B)**, « La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel », *RFDA*, N°3, mai juin 2002, pp.469-473.

**FERNANDEZ ESPINAR LOPEZ (L-C)**, **FONT I LLOVET (T)**, **GALAN GALAN (A)**, « Espagne : les structures locales dans l'État des autonomies » in **DELCAMP (A)**, **LOUGHLIN (J)**, *La décentralisation dans les États de l'Union européenne, Notes et études documentaires*, La Documentation française, 2002, pp.111-136.

**FERRAJOLO (O)**, « Les réunions des États parties aux traités relatifs à la protection de l'environnement », *RGDIP*, 1/2003, pp.73-88.

**FERRONI (F)**, « Le aree protette regionali in Italia : lo stato dell'arte », *DGA*, 3/2002, pp.783-798.

**FEVRIER (J-M)**, « Précisions sur le caractère limité de l'urbanisation des espaces proches du rivage », *Environnement*, décembre 2006, pp.29-30.

**FEVRIER (J-M)**, « La loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, naturels et marins et naturels régionaux », JCP Administration et Collectivités territoriales, N°20, 2006, pp.611-612.

**FEVRIER (J-M)**, « Les espaces naturels sensibles des départements et la gestion des sites Natura 2000 », RJE, 2/2006, pp.171-176.

**FEVRIER (J-M)**, « Les parcs à l'heure de la réforme », Environnement, Juin 2006, pp.9-14.

**FEVRIER (J-M)**, « Réforme des parcs naturels régionaux », Environnement, mai 2006, pp.20-21.

**FEVRIER (J-M), PODRAZA-SCRIPZAC (E)**, « La course d'enduro du Touquet est-elle compatible avec la législation applicable aux espaces remarquables ? », Environnement, Janvier 2006, pp.19-20.

**FEVRIER (J-M)**, « La loi sur le développement des territoires ruraux et Natura 2000 », Environnement, mai 2005, pp.11-13.

**FEVRIER (J-M)**, « La gestion des sites Natura 2000 », AJDA, 2004, pp.1394-1402.

**FONBAUSTIER (L)**, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », Environnement, Décembre 2006, pp.8-13.

**FONBAUSTIER (L)**, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », Environnement, Janvier 2006, pp.15-18.

**FONDERICO (M)**, « La riorganizzazione del Ministero dell'ambiente », Giornale di diritto amministrativo, Fasc.9/2000, pp.876-891.

**FONROGET (S)**, « L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences ? » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, p.22-26.

**FONTAINE (D)**, « La mise en œuvre de la loi littoral », LPA, 19 juin 1989, pp.18-21.

**FORNARI (M)**, « La nuova regolamentazione del traffico marittimo nelle Bocche du Bonifacio e il ruolo dell'OMI », RGA, 2/2001, pp.319-340.

**FOUGEROUSE (J)**, « La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 : l'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme », Revue international de droit comparé, 4/2003, pp.923-961.

**FOURNOL (I)**, « L'aménagement du territoire : d'une notion juridique en droit français à un concept politique en droit communautaire », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1/1999, pp.197-217.

**FRAISSEIX (P)**, « Le juge administratif et l'article L 146 du code de l'urbanisme : onze années d'interprétation prétorienne », RFDA, 1998, pp.834-858.

**FRANCKX (E)**, « Regional marine environment protection regimes in the context of UNCLOS », *IJMCL*, Volume 13, N°3, 1998, pp.307-324.

**FRANZOSO (F)**, « Il diritto di accesso alle informazioni ambientali », *RGA*, 5/2004, pp.631-641.

**FRIER (P-L)**, « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ? », *AJDA*, 2003, N°56, pp.539-563.

**GATRAUD (S)**, « Précisions sur l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivages : le juge est-il géographe ? », *Droit de l'environnement* N°130, Juillet Août 2005, pp.161-162.

**GAZZANIGA (J-L)**, « La genèse de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 », *LPA*, 19 octobre 1992, pp.9-11.

**GELIN-RACINOUX (L)**, « La fonction de chef de file dans la loi du 13 août 2004 », *AJDA*, 2007, pp.283-289.

**GHEZALI (M)**, « Rapport général : statut des espaces littoraux », *RJE*, N° spécial, 2001, pp.11-47.

**GHEZALI (M)**, « Rapport national de la France, l'aménagement et la gestion intégrée des zones côtières », *RJE*, N° spécial, 2001, pp.177-211.

**GHEZALI (M)**, « Les nouveaux droits fondamentaux de l'homme » in **PRIEUR (M)** (Sous la direction de), *Vers un nouveau droit de l'environnement ?*, Étude de droit comparé de droit international de l'environnement, *CIDCE*, Limoges, 2003, pp.98-100.

**GIAMPIETRO (F)**, « La responsabilità per danno all'ambiente in Italia : sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35 e con il TU ambientale », *RGA*, 1/2006, pp.19-35.

**GIAMPIETRO (F)**, « Il ruolo della Comunità europea nella protezione del Mediterraneo e la normativa italiana a difesa del mare. Della legge Merli al programma triennale 1989-1991 », *RGA*, 1/1992, pp.1-27.

**GODFRIN (G)**, « Deux nouvelles DTA Normandie et dans les Pays de Loire », *Construction Urbanisme*, Septembre 2006, pp.22-24.

**GODFRIN (G)**, « Assouplissement des restrictions à l'urbanisation autour des grands lacs de montagne », *Construction Urbanisme*, N°11, 2006, pp.24-24 .

**GODFRIN (P)**, « La loi du 3 janvier 1986 sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », *AJDA*, 1986, pp.359-367.

**GOH (G)**, « The world trade organization, Kyoto and energy tax adjustments at the border », *Journal of world trade*, N°3, 2004, pp.395-423.

**GOHIN (O)**, « Quel nouveau droit constitutionnel des collectivités territoriales ? », RDP, 2002, pp.441-457.

**GOHIN (O)**, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France », AJDA, 2003, N°56, pp.522-528.

**GOYARD-FABRE (S)**, « Le droit, tâche infinie », Droits, 11, 1990, pp.25-30.

**GRASSI (S)**, « La tutela dell'ambiente dopo il nuovo Titolo V », DGA, 2/2002, pp.361-378.

**GRATANI (A)**, « La tutela del mare mediterraneo : quando le norme internazionali (Convenzione di Barcellona e annessi protocolli) hanno efficacia diretta all'interno dell'ordinamento comunitario », RGA, 6/2004, pp.872-876.

**GRECO (N)**, « Le aree protette marine nel quadro della gestione integrata delle coste », DGA, 1/2003, pp.17-29.

**GUGLIELMI (P)**, « Zones marines protégées en Méditerranée : enjeux et potentiels pour un développement durable », Rapport sur le forum Gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée : vers un protocole régional, Cagliari, 28-29 mai 2004, pp.78-98.

**GUIN (J-P)**, « La mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen », AJDA, 20 décembre 1978, N° spécial, pp.650-653.

**GUTIERREZ CASTILLO (V), VAZQUEZ GOMEZ (E)**, « La zone de protection de la pêche établie par l'Espagne en Méditerranée », Espaces et ressources maritimes, N°13, 2000, pp.207-231.

**HERMITTE (M-A)**, « La Convention sur la diversité biologique », AFDI, 1992, pp.844-870.

**HERMON (C)**, « La réparation du dommage écologique. Les perspectives écologiques par la directive du 21 avril 2004 », AJDA, 2004, N°33, pp.1792-1800.

**HERVE-FOURNEREAU (N)**, « Droit communautaire. Cour de justice des Communautés européennes, Affaires C-213/03 et C-239/03 », RJE, 2/2005, pp. 183-217.

**HILBERER-ROUZIC (P)**, « Lutte contre la pollution marine d'origine tellurique en droit international et en droit communautaire », Jurisclasseur Environnement, Volume II, Fascicule 646.

**HILBERER-ROUZIC (P)**, « Lutte contre la pollution marine d'origine tellurique en droit international et en droit communautaire », Jurisclasseur Environnement, Volume II, Fascicule 646.

**HOBALLAH (A)**, « Vers une vision commune du développement durable en Méditerranée », MedOndes, 50/2003, pp.8-9.

**HOCREITERE (P)**, « L'abrogation partielle de la loi Littoral autour des lacs de plus de 1000 hectares », AJDA, N°35, 2006, pp.1930-1937.

**HOCREITERE (P)**, « Le principe d'équilibre », LPA, 23 novembre 1988, pp.13-18.

**HOSTIOU (P)**, « Espaces remarquables du littoral : le changement dans la continuité », AJDA, 2005, pp. 370-372.

**HOSTIOU (R)**, « La non indemnisation des servitudes d'urbanisme », AJDA, 1993, N° spécial, pp.27-32.

**HOSTIOU (R)**, « De Colbert à Ségolène Royal : marine, domanialité et environnement, contraventions de grandes voirie et protection pénale du littoral », ADMA, Tome XII, 1993, pp.221-229.

**HOSTIOU (R)**, « La loi littoral et le domaine public maritime naturel », RFDA, 1986, pp.719-729.

**HOUIST (G)**, « Les directives territoriales d'aménagement et la loi littoral », RJE, N° spécial, 1997, pp.17-22.

**HUGLO (C)**, « Les grandes orientations de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau », LPA, 19 octobre 1992, pp.12-16.

**IBANEZ (P)**, « La participation du public et l'eau en droit communautaire », Environnement, Juillet 2005, pp.91-97.

**IDOUX (P)**, « Les eaux troubles de la participation du public », Environnement, Juillet 2005, pp.83-90.

**IMBERT (L)**, « Coopération intercommunale. Règles communes », Jurisclasseur Administratif, Volume II, Fascicule 129-20.

**IMBERT (L)**, « Coopération intercommunale. Structures de coopération », Jurisclasseur Administratif, Volume II, Fascicule 129-30.

**IMPARATO (E)**, « Ambiente e riforma costituzionale in Italia e in Francia : prime note per una comparazione », DGA, 3/2003, pp.531-542.

**IMPARATO (E)**, « La gestione integrata delle aree marine protette : alcuni elementi di riflessione », DGA, 1/2001, pp.229-260.

**INSERGUET-BRISSET (V)**, « Les directives paysages, des normes qui restent à définir... », LPA, 2 décembre 1994, pp.4-7.

**IURATO (G)**, « L'UE e la rappresentanza territoriale regionale », Le Regioni, 4/2006, pp.679-710.

**JAN (P)**, « La promotion constitutionnelle du droit de l'environnement : une avancée symbolique », RDP, 2004, pp.1197-1200.

**JARDIN (M)**, « Les réserves de biosphère se dotent d'un statut international : enjeux et perspectives », RJE, 1996, pp.375-385.

**JOLIVET (V)**, « Loi Littoral. Le temps des responsabilités », JCP Édition notariale et immobilière, N°45, 2006, pp.1936-1940.

**JUST RUIZ (J)**, « L'évolution des conventions régionales protégeant l'environnement marin de l'Atlantique du nord-est et de la Méditerranée » in BEURIER (J-P), KISS (A), MAHMOUDI (S) (Ed.), Nouvelles technologies et droit de l'environnement marin, Kluwer Law International, 2000, pp.137-172.

**JUST RUIZ (J)**, « Le plan d'action pour la Méditerranée vingt ans après : la révision des instruments de Barcelone », Espaces et ressources maritimes, N°9, 1995, pp.249-259.

**KADA (N)**, « L'acte II de la décentralisation et le principe d'égalité », RDP, 5/2005, pp.1273-1302.

**KALAORA (B)**, « Le Conservatoire du littoral ou l'invention d'une autre raison patrimoniale », LPA, 2 janvier 1995, pp.14-16.

**KALINOWSKI (G)**, « Trois notions du droit », Droits, 10, 1989, pp.43-46.

**KAMTO (M)**, « Singularité du droit international de l'environnement » in Les hommes et l'environnement, En hommage à Alexandre Kiss, Éditions Frison Roche, 1998, pp.315-322.

**KAMTO (M)**, « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement », RJE, 1993, pp.11-21.

**KARAGIANIS (S)**, « Une nouvelle zone de juridiction : la zone archéologique maritime », Espaces et ressources maritimes, 1990, pp.1-26.

**KISS (A)**, « Tendances actuelles et développement possible du droit international conventionnel de l'environnement » in PRIEUR (M) (Sous la direction de), Vers un nouveau droit de l'environnement ?, Étude de droit comparé de droit international de l'environnement, CIDCE, Limoges, 2003, pp.15-33.

**KISS (A)**, « L'apport du droit international à la protection de la biodiversité » in Vingt ans de protection de la nature, hommage en l'honneur du Professeur Michel Despax, Actes du colloque de la SFDE organisé les 28-29 novembre 1996 à la Faculté de droit et de sciences économiques de Limoges, Pulim, 1996, pp.171-177.

**KISS (A), DOUMBE-BILLE (S)**, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement », AFDI, 1992, pp.823-842.

**KISS (A), SICHAULT (J-D)**, « La Conférences des Nations Unies sur l'environnement », AFDI, 1972, pp.603-628.

**KROMAREK (P), JACQUEAU (M)**, « Réflexions autour de la transposition de la directive sur la responsabilité environnementale en droit français », *Environnement*, novembre 2004, pp.7-12.

**LACOMBE (J)**, « Une législation pour le littoral. Pourquoi ? Pour quels objectifs ? » in *La loi littoral*, Actes du colloque organisé les 25, 26, 27 septembre 1986 à la Faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier, *Économica*, Collection droit et économie de l'environnement, 1987, pp.17-20.

**LAMBERT (T)**, « Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt général », *LPA*, 17 mars 2004, pp.6-12.

**LAMBERT-HABIB (M-L)**, « Décentralisation constitutionnelle et environnement », *RJE*, 2004, pp.17-32.

**LAMSON (A)**, « Les concessions d'endiguage et l'utilisation du domaine public maritime », *Gaz.Pal.*, 1978, pp.312-315.

**LANG (W), SCHALLY (H)**, « La Convention cadre sur les changements climatiques : un élément du bilan normatif du Sommet de la Terre », *RGDIP*, 1993, pp.321-337.

**LANORD (M)**, « La prise en compte du territoire par le droit : évolution et prospective », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2/2004, pp.1053-1092.

**LAPOUZE (P)**, « L'expérimentation par les collectivités territoriales », *JCP A*, N°10, 2006, pp.307-310.

**LAPRAT (G)**, « Les bases juridiques de la directive et du règlement », *LPA*, 16 avril 2002, pp.19-21.

**LARRALDE (D)**, « PLU : la contre-réforme », *Construction Urbanisme*, N° spécial loi urbanisme et habitat, septembre 2003, pp.5-7.

**LARRALDE (D)**, « Mort et survie des lois d'aménagement et d'urbanisme : la loi solidarité et renouvellement urbains ne remet pas en cause la hiérarchie des normes », *Construction Urbanisme*, mars 2001, pp.5-6.

**LAUDATO (M)**, « Le projet de parc marin international des Bouches de Bonifacio », *Annuaire du droit de la mer*, 2005, pp.109-122.

**LAVIALLE (C)**, « La constitution de droits réels sur le domaine public de l'État », *RFDA*, 1994, pp.1106-1121.

**LAVIALLE (C)**, « L'occupation sans titre du domaine public », *AJDA*, 1981, pp.563-578.

**LEANZA (U)**, « Il sistema regionale per la protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento », *Il diritto marittimo*, 4/1998, pp.796-827.

**LEBEN (C)**, « Droit : quelque chose qui n'est pas étranger à la justice », *Droits*, 11, 1990, pp.35-40.



- LEBRETON (J-P)**, « Littoral et planification urbaine », RJE, N° spécial 2001, pp.9-16.
- LEBRETON (J-P)**, « Les occupations du domaine public maritime », AJDA, 20 décembre 1978, N° spécial, pp.618-627.
- LE BRIERO (S)**, « Les modifications apportées par la loi sur le développement des territoires ruraux au droit du littoral », Environnement, juin 2005, pp.9-13.
- LECLERC (S)**, « La Communauté européenne et le protocole de Kyoto sur les changements climatiques », RJE, 2001, pp.31-46 .
- LE COQ (V)**, « La loi littoral ? », Gaz.Pal., 10 juillet 1997, pp.897-941.
- LE CORRE (L)**, Protection et gestion des zones humides, Jurisclasseur Environnement, Volume II, Fascicule 525.
- LE CORRE (L)**, « Apports de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité à la protection et à la gestion de la nature », Environnement, juin 2002, pp.8-11.
- LE CORRE (L)**, « Chronique d'un renoncement : la loi littoral et les estuaires dix ans après », Droit de l'environnement, N°42, 1996, pp.14-17.
- LE CORNEC (E)**, « Sur l'application de l'article L 146-6 », DMF, 2000, pp.57-67.
- LE CORNEC (E)**, « Spécificité juridique des espaces insulaires, droit de l'urbanisme et droit de l'environnement », RJE, 2000, pp.31-60.
- LE CORNEC (E)**, « Une interprétation peu orthodoxe du L 146-6 met les alignements de Carnac en danger », Droit de l'environnement N° 65, janvier février 1999, pp.6-8.
- LEFEBVRE CHALAIN (H)**, « Les 15 ans des Zones marines particulièrement sensibles : un concept en développement », ADMO, Tome XXV, 2007.
- LEGRAIN (D)**, « Dunes et falaises en danger », AJDA, 20 décembre 1978, N° spécial, pp.607-609.
- LELARDI (G)**, « Regioni, il laboratorio dei parchi », Parchi, N°44, 2005, pp.26-37.
- LE LOUARN (P)**, « Démocratie de proximité et protection de l'environnement : la participation du citoyen local », RJE, 4/2002, pp.589-603.
- LE LOUARN (P)**, « Les espaces naturels du littoral bientôt protégés... par des paillotes ! », Droit de l'environnement, N°81, septembre 2000, p.17.
- LE MEUR (L)**, « Le contentieux de la loi littoral sur la commune de Ploemeur », RJE, N° spécial, 2004, pp.61-65.
- LE ROY (R)**, « L'extension de l'urbanisation dans l'article 146-4-1 du Code de l'urbanisme », RJE, N° spécial, 2004, pp.51-59.

**LIET-VEAUX (G)**, « Directives territoriales d'aménagement », Jurisclasseur Administratif, Volume VI, Fascicule 444-10.

**LIGUORI (FS)**, « Il partenariato euro-mediterraneo », *Parchi*, N°44, 2005, pp.117-119.

**LISSOUCK (FF)**, « Le littoral entre protection renforcée et pression de l'urbanisation. Réflexions sur la portée des décrets d'application en mars 2004 », *RJE*, 1/2005, pp.33-48.

**LISSOUCK (FF)**, « La rénovation du régime des concessions d'utilisation du domaine public maritime », *AJDA*, 2005, pp. 365-369.

**LONDON (C)**, « Nouveau millénaire, nouveaux impératifs environnementaux », *Droit de l'environnement*, 2002, p.129-134.

**LONDON (C)**, « Le protocole de Kyoto : innovation sur le plan du droit international en générale et du droit international de l'environnement en particulier », *LPA*, 15 octobre 2001, pp.4-10.

**LOZACHMEUR (O)**, « Le concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national », *DMF*, 2005, pp.259-277.

**LUBAC (J-C)**, « Un nouvel outil communautaire de coopération : le groupement européen de coopération territoriale », *JCP A*, N°48, 2006, pp.1554-1558.

**LUCARELLI (A)**, « Il diritto dell'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo », *DGA*, 2/2002, pp.333-345.

**LUCCHINI (L)**, « La liberté de pêche en haute mer à l'épreuve : l'accord du 4 décembre 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs » in ROULAT (M-C) (Ed.), *Mélanges offerts à Emmanuelle Langavant, L'Harmattan*, 1999, pp.299-315.

**LUCCHINI (L)**, « 1996 : Où en est le droit de la mer ? », *Annuaire du droit de la mer*, 1996, pp.17-26.

**LUCCHINI (L)**, « Une nouvelle vague de nationalisme maritime ? Quelques réponses de la pratique étatique » in *Droit de la mer, Études dédiées au Doyen C-A. COLLIARD*, Pedone, 1992, pp.37-50.

**LUCHAIRE (F)**, « La Corse et le Conseil constitutionnel : à propos de la décision du 17 janvier 2002 », *RDP*, 3-2002, pp.885-906.

**MABILE (S)**, « Les parcs naturels marins consacrés par le législateur », *RJE*, 3/2006, pp.251-264.

**MABILE (S)**, « La mise en œuvre du réseau Natura 2000 dans les zones de juridiction nationale », *Annuaire du droit de la mer*, 2005, pp.123-141.

**MADIOT (Y)**, « Vers une territorialisation du droit », *RFDA*, 1995, pp.946-960.

**MAESTRONI (A)**, « Demanio marittimo : tutela delle coste e diritti di uso collettivo », RGA, 6/2003, pp.963-985.

**MAILLOT (J-L)**, « L'abrogation d'un POS ou d'un PLU », Construction Urbanisme, février 2002, pp.5-6.

**MAINCENT (G)**, « Les agences régionales dans l'ombre de l'ADEME », Environnement Magazine, avril 2003, pp.18-21.

**MALARET GARCIA (E)**, « Une décentralisation multidimensionnelle en Espagne : une décentralisation à géométrie variable », Revue internationale des sciences administratives, 1998, pp.777-794.

**MALJEAN-DUBOIS (S), TRUILHE-MARENGO (E)**, « Le conflit entre les pêcheurs de l'étang de Berre et EDF », Droit de l'environnement, N°131, 2005, pp.186-190.

**MANSUX (V)**, « L'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre », Environnement, N°8-9, 2004, pp.7-13.

**MANTINI (P)**, « Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente », RGA, 2/2006, pp.207-226 ;

**MARCOU (G)**, « Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ? » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, pp.8-14.

**MARCOU (G)**, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement du territoire », Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat, Dalloz, 2000, pp.9-86.

**MARSIT (M-M)**, « Problèmes actuels de la Mer Méditerranée », Espaces et ressources maritimes, N°14, 2001, pp.277-283.

**MARTIGNONI (C)**, « Il santuario per la protezione dei mammiferi marini nel Mare ligure-provenzale », RGA, 3-4/2000, pp.587-595.

**MARTIN (G)**, « Trente ans de préservation interrégionale et intergouvernementale de l'environnement marin en Méditerranée : le modèle de l'Accord RAMOGE », Annuaire du droit de la mer, 2005, pp.91-108.

**MAUDUIT (J-L)**, « Réflexions sur le contentieux de la loi littoral devant les juridictions judiciaires », RJE, N° spécial 1997, pp.91-101.

**MAUGLIE (C), SCHWARTZ (R)**, « Les conséquences de l'illégalité des plans d'occupation des sols », AJDA, 1993, N° spécial, pp.50-54.

**MC RAE (D)**, « La délimitation des espaces maritimes », Annuaire de droit maritime et océanique, 1998, pp.259-276.

**MEISSE (E)**, « Invocabilité des accords externes », Europe, N°10, 2004, p.14.

**MERLONI (F)**, « Italie : du centralisme de l'État à la République des autonomies territoriales » in DELCAMP (A), LOUGHLIN (J), La décentralisation dans les États de l'Union européenne, Notes et études documentaires, La Documentation française, novembre 2002, pp.213-231.

**MESNARD (A-H)**, « Aménagement du territoire et planification urbaine. Quelle cohérence ? », Études foncières, N°108, mars avril 2004, pp.105-106.

**MESNARD (A-H)**, « Territoire et risques, territoires à risques » in Perspectives du droit public, Mélanges J-Cl. Hélin, Litec, 2004, pp.443-440.

**MESNARD (A-H)**, « L'intégration des politiques du littoral », Revue juridique on line Neptunus, 2-2003.

**MESNARD (A-H)**, « Les évaluations des suites du naufrage de l'Erika : l'impact de l'Erika, la décentralisation et la modernisation de l'État », Tome XX, 2002, pp.125-148.

**MESNARD (A-H)**, « Renouvellement urbain, intercommunalité, aménagement du territoire et politique du patrimoine », Droit de l'environnement, 1/2002, pp.36-38.

**MESNARD (A-H)**, « Spécificité maritime et littorale des législations sur le patrimoine culturel immobilier » in CORNU (M), Le patrimoine culturel et la mer, L'Harmattan, 2002.

**MESNARD (A-H)**, « La liberté communale dans l'élaboration du PLU », Études foncières, décembre 2001, pp.24-25.

**MESNARD (A-H)**, « Spécificité maritime et littorale des législations sur le patrimoine culturel immobilier », ADMO, Tome XIX, 2001, pp.95-110.

**MESNARD (A-H)**, « L'intégration des préoccupations d'environnement dans les projets de construction, d'aménagement et d'urbanisme en France », Revue générale de droit, Ottawa, 1998, pp.449-466.

**MESNARD (A-H)**, « Les fondements constitutionnels canadiens et la question du droit des sols, de l'environnement et de la protection des ressources naturelles », RDP, 1998, pp.1177-1203.

**MESNARD (A-H)**, « Maîtrise du littoral et activités touristiques », RJE, N° spécial 1997, pp.45-52.

**MESNARD (A-H)**, « L'eau dans la politique intégrée du littoral », DMF, 1996, pp.423-434.

**MESNARD (A-H)**, « Le premier SMVM : le bassin de Thau et sa façade maritime », DMF, 1996, pp.529-536.

**MESNARD (A-H)**, « Les relations port-estuaire dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement. L'exemple de l'estuaire de Saint Nazaire », ADMO, Tome XII, 1993, pp.193-203.

**MESNARD (A-H)**, « L'application de la loi littoral et la protection du patrimoine naturel et culturel », *ADMO*, Tome XI, 1991, pp.34-53.

**MESNARD (A-H)**, « Pour une lecture plus girondine que jacobine de la loi littoral », *LPA*, 11 octobre 1991.

**MESNARD (A-H)**, « L'évolution des dispositions d'urbanisme applicables dans les communes non dotées de plans d'occupation des sols », *RJE*, 1/1990, pp.5-17.

**MESNARD (A-H)**, « Le décret du 20 septembre 1989 et la définition du patrimoine naturel et culture du littoral », *RJE*, 1990.

**MESNARD (A-H)**, « La loi littoral : nature et portée », *RFDA*, 1986, pp.677-686.

**MESNARD (A-H)**, « Ordonnances, lois d'orientation ou loi cadres », *RDP*, 1982, pp.1073-1080.

**MESNARD (A-H)**, « Circulaires, directives et protection du littoral. A propos de l'arrêt de section du Conseil d'État du 18 novembre 1977 », *AJDA*, 20 décembre 1978, N° spécial, pp.654-660.

**MESNARD (A-H)**, « L'évolution des rapports entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire et le droit de l'urbanisme », *RJE*, 1976, pp.88-107.

**MIAILLE (M)**, « Définir le droit », *Droits*, 11, 1990, pp.41-46.

**MILLET (L)**, « Les décrets d'application de la réforme législative des parcs nationaux », *Droit de l'environnement*, N°143, 2006, pp.345-351.

**MOLINER (M)**, « Consistance et nature des droits réels sur le domaine public de l'État », *Études Foncières*, N°102, mars avril 2003, pp.21-27.

**MONOD (K)**, « Les ASPIM, un accouchement réussi ! », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2-2003, pp.171-186.

**MONTAZ (D)**, « Interprétations discordantes des dispositions de la Convention de Montégo Bay », *Espaces et ressources maritimes*, 1995, pp.29-44.

**MONTEBELLO (C)**, « La gestione integrata e sostenibile delle zone costiere nel diritto internazionale », *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, II/2004.

**MORAND-DEVILLER (J)**, « Les territoires du droit. Réflexions sur la généralité et l'impersonnalité de la règle de droit », in *FIALAIRE (J), MONDIELLI (E), L'homme, ses territoires, ses cultures, Mélanges offerts à André-Hubert MESNARD*, LGDJ, 2006, pp.189-199.

**MORAND-DEVILLER (J)**, « Le territoire fiction », *AJDA*, 2003, p.1461.

**MORAND-DEVILLER (J)**, « Le domaine public maritime et les concessions de plages naturelles : chronique de jurisprudence », *LPA*, 31 mai 2002, pp.5-19.

**MORAND-DEVILLER (J)**, « Environnement et paysage », RFDA, 1994, pp.588-598.

**MORAND-DEVILLER (J)**, « Esthétique et patrimoine », AJDA, 1993, N° spécial Urbanisme, pp.89-97.

**MORBIDELLI (G)**, « Pianificazione territoriale ed urbanistica », Enciclopedia Giuridica, Tome XXIII.

**MOSCHINI (R)**, « La carta di parchi », DGA, 3/2002, pp.749-756.

**NAKHLEH (G), QUIMBERT (M)**, « Le préfet maritime et la protection de l'environnement marin : de la gestion des crises à la gestion des sites », DMF, 2006, pp.178-188.

**NICOLUCCI (G)**, « Il territorio dei parchi nazionali : un invalicabile limite alla pianificazione urbanistica regionale », RGA, 2/2003, pp.311-323.

**NUZZO (A)**, « La legislazione delle Regioni sulle aree protette », Parchi, N°44, 2005, pp.39-43.

**NUZZO (A)**, « I parchi regionali : l'esperienza della Toscana », DGA, 3/2002, pp.757-770.

**OLIVETTI RASON (N)**, « Le droit de l'environnement dans la Constitution italienne » in GEROTTO (S), Questions choisies de droit comparé de l'environnement, CLEUP Editrice, Padova, 2002, pp.93-101

**OPPETIT (B)**, « Le droit hors la loi », Droits, 10, 1989, pp.47-50.

**OST (F), VA DEKERCHOVE (M)**, « Juris-dictio et définition du droit », Droits, 10, 1989, pp.53-58.

**PAGANO (F)**, « Piani paesistici e relazioni tra urbanistica e tutela dell'ambiente », RGE, 4-5/1996, pp.139-148.

**PAGLIALUNGA (S)**, « I parchi regionali : alcune elementi di specificità nella regione Toscana », DGA, 3/2002, pp.771-782.

**PAILLET (M)**, « Le contentieux administratif de la responsabilité et la loi littoral », RJE, N° spécial 1997, pp.101-108.

**PAOLO CIRILLO (G)**, « I poteri sostitutivi statali rispetto all'inerzia delle regioni nelle redazione dei piani territoriali paesistici - Profili teorico-pratica dell'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti della Regione Campania », RGE, 2/1996, pp.53-74.

**PASTOREL (J-P)**, « Réflexions sur l'aménagement du territoire : vers l'intégration interrégionale européenne », RFDA, mars avril 2005, pp.269-278.

**PASTOREL (J-P)**, « Les nouvelles compétences de la collectivité territoriale de Corse », RFDA, juillet août 2002, pp.685-695.

**PATRUNO (R)**, « L'action du REMPEC en Méditerranée depuis 1976 », Annuaire du droit de la mer, 2001, pp.61-68.

**PATTARO (E)**, « Définir le droit », Droits, 11, 1990, pp.47-50.

**PECES-BARBA MARTINEZ (G)**, « Une définition normative du droit », Droits, 11, 1990, pp.51-54.

**PEPE (V)**, « La politique italienne de gestion de l'eau », Environnement, Juillet 2005, pp.55-57.

**PIPARD (D)**, « Les zones humides », Revue générale des collectivités territoriales, 2001, pp.748-754.

**PITTARD (Y)**, « La loi littoral et la réglementation de l'urbanisme », RFDA, 1986, pp.687-702.

**PONTIER (J-M)**, « La décentralisation entre ferveur et désenchantement », Rev. Adm., N°351, 2006, pp.295-306.

**PONTIER (J-M)**, « L'avenir des contrats de plan État-régions », Rev. Adm., 2005, p.510-520.

**PONTIER (J-M)**, « Les départements et la protection des espaces naturels », Rev. Adm., 2004, pp.159-169.

**PONTIER (J-M)**, « Les réformes de l'intercommunalité dans la loi " libertés et responsabilités locales " », Rev. Adm., 2004, pp.623-635.

**PONTIER (J-M)**, « Les nouvelles compétences de la région », AJDA, 2004, pp.1968-1977.

**PONTIER (J-M)**, « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », RDP, 2003, pp.193-237.

**PONTIER (J-M)**, « Le rôle des collectivités territoriales dans la construction européenne », Rev. Adm., 2003, pp.273-281.

**PONTIER (J-M)**, « Les lois organiques de l'été 2003 », Rev. Adm., 2003, pp.622-630.

**PONTIER (J-M)**, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », AJDA, 2003, pp.1715-1723.

**PONTIER (J-M)**, « L'administration territoriale : le crépuscule de l'uniformité », Rev. Adm., 2002, pp.628-638.

**PONTIER (J-M)**, « L'émergence de l'interrégionalité », LPA, 23 septembre 1998, pp.4-12.

**PONTIER (J-M)**, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », AJDA, 1997, pp.723-730.

**POZZO (B)**, « La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno », RGA, 1/2006, pp.1-18

**PRATS (Y)**, « Vers une politique du littoral », AJDA, 1978, N° spécial, pp.601-606.

**PRIEUR (M)**, « Quel avenir pour les espaces naturels sensibles ? », RJE, 2/2006, pp.185-191.

**PRIEUR (M)**, « La responsabilité environnementale en droit communautaire », REDE, 2/2004, pp.129-141.

**PRIEUR (M)**, « Un huron au Parlement », RDP, 2004, pp.1201-1205.

**PRIEUR (M)**, « L'environnement entre dans la Constitution », Droit de l'environnement, mars 2003, pp.38-42.

**QUENEUDEC (J-P)**, « Mer territoriale et territoire maritime », Annuaire du droit de la mer, 1997, pp.105-116.

**QUIMBERT (M)**, « Les récifs artificiels : autorisation d'immersion, régime d'occupation du domaine public et cadre d'exploitation en droit français », RJE, 2/2005, pp.121-129.

**QUIMBERT (M)**, « Natura 2000 : un cadre juridique de plus en plus strict pour le développement des activités sur le littoral. Sur la portée de l'arrêt de la CJCE du 7 septembre 2004 », DMF, 2005, pp.161-175.

**RAFTOPOULOS (E)**, « Relational governance for marine pollution incidents in the Mediterranean : transformations, development and prospects », IJMCL, Volume 16, 2001, pp.41-76.

**RAMACCI (L)**, « Prime note sul nuovo condono edilizio e recupero degli indirizzi giurisprudenziali, Lexambiente », Rivista giuridica on line, 2004, 302p.

**RAYNAUD (P)**, « Les principes d'aménagement touristiques sur le littoral Languedoc-Roussillon », Options méditerranéennes, Février 1973, pp.85-90.

**REGLAT-BOIREAU (A)**, « Les reflets du nouveau de la mer dans la législation maritime de la France », Espaces et ressources maritimes, 1992, pp.51-60.

**REGOURD (S)**, « L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, pp.3-7.

**RENAUT (A)**, « L'idée contemporaine du droit », Droits, 10, 1989, pp.73-76.



**REZENTHEL (R)**, « La stabilité du territoire des communes littorales », DMF, 2006, pp.74-78.

**REZENTHEL (R)**, « Le droit de propriété de l'occupant du domaine public », DMF, 2006, pp.83-96.

**RIBOT (C)**, « Les réformes introduites par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés », Environnement, Avril 2007, pp.9-16.

**RINALDI (A)**, « Il buon governo dei sistemi costieri », Parchi, N°43, Octobre 2004.

**RIVET (M)**, « La lutte contre les pollutions maritimes en Méditerranée : un enjeu de politique pénale », DMF, 2005, pp.579-588.

**ROCELLA (A)**, « Le droit italien face à l'urbanisation transfrontalière » in JACQUOT (H), MARCOU (G) (Ed.), L'urbanisme transfrontalier, Droits et pratiques, L'Harmattan, Collection Logiques juridiques, 1998, pp.169-188.

**ROCHER (D)**, « La facture d'eau, miroir du droit », Gaz. Pal., 22 août 2003, pp.4-7.

**ROCHER (D)**, « L'eau malade, l'État récidiviste », Gaz. Pal., 24 novembre 2002, pp.21-23.

**ROMANO TASSONE (A)**, « I rapporti tra il PTCP e gli strumenti urbanistici comunali », RGU, 2000, pp.553-568.

**ROMI (R)**, « Parc national : une nouvelle donne en forme de rapprochement avec le parc naturel régional », Droit de l'environnement, N°140, 2006, pp.217-219.

**ROMI (R)**, « L'adaptation au droit communautaire : brèves remarques sur l'information sur l'environnement », LPA, 9 janvier 2006, pp.9-11.

**ROMI (R)**, « Le projet de loi sur l'eau : une ambition mesurée », Droit de l'environnement, Mai 2005, pp.102-103.

**ROMI (R)**, « Les limites de la décentralisation en matière d'environnement », RJE, 4/2004, pp.377-384.

**ROMI (R)**, « La constitutionnalisation des principes du droit de l'environnement : de la grandeur à la mesquinerie ? Les contours du rapport Coppens », Droit de l'environnement, 2003, pp.114-116.

**ROMI (R)**, « La Corse et l'environnement : de la confirmation à l'expérimentation », RFDA, N°4, juillet août 2002, pp.702-707.

**ROMI (R)**, « Les dispositions du nouveau statut de la Corse touchant à l'environnement », Droit de l'environnement, N° 96, 2002, pp.61-63.

**ROMI (R)**, « La nature et la loi SRU : rien de neuf sous le soleil voilé de l'urbanisme », Droit de l'environnement, N°95, 2002, pp.27-29.

**ROMI (R)**, « La loi de démocratie de proximité, un renouveau du droit de l'environnement », RDP, 3/2002, pp.867-884.

**ROMI (R)**, « Le Protocole de Kyoto sur la protection de la couche d'ozone », LPA, 24 juin 1998, pp.9-13.

**ROMI (R)**, « La loi Barnier et le droit de l'eau : des apports peu conséquents », RJE, 4/1995, pp.577-584

**ROMI (R), OGE (F)**, « À l'orée du troisième millénaire : les conflits entre aménagements touristiques et protection de l'environnement », LPA, 25 mars 1991, pp.4-12.

**ROULAND (N)**, « Penser le droit », Droits, 10, 1989, pp.77-80.

**ROUSSEAUX (S)**, « De la liberté d'adaptation des entreprises face à la régulation juridique de leurs émissions de gaz à effet de serre », Droit de l'environnement, N°122, 2004, pp.191-193.

**ROUX (A)**, « Aspects constitutionnels des droits à l'expérimentation » in Les collectivités et l'expérimentation : perspectives nationales et européennes, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Les travaux du Centre d'études et de prospective, La documentation française, 2004, pp.155-170.

**RUSSO (P)**, « Rétrospective de la prospective territoriale : de la DATAR à la DIACT », Territoires 2030, Août 2006, pp.7-19.

**SADRAN (P)**, « Démocratie locale : les carences de l'Acte II » in TRONQUOY (J) (Sous la direction de), Décentralisation, État et territoires, Cahiers français N°318, La Documentation française, 2004, pp.73-79.

**SAINTENY (G)**, « Les instruments juridiques de la protection des paysages », Droit de l'environnement, avril 1999, N°67, pp.14-17.

**SALOME (K)**, « Figures menaçantes et tableaux inquiétants : les représentations des îles bretonnes (milieu XVIII<sup>e</sup> – Fin XIX<sup>e</sup> siècle) » in AUGERON (M), TRANCHANT (M) (Sous la direction de), La violence et la mer dans l'espace atlantique (XII<sup>e</sup> – XIX<sup>e</sup>), PUR, 2004, pp.73-87.

**SANDULLI (AM)**, « La tutela del paesaggio nella Costituzione », RGE, 1967, Tome II, pp.69-88.

**SANZ LARRUGA (FJ)**, « Aspects juridique de la gestion des zones côtières en Espagne », RJE, N° spécial, 2001, pp.131-162.

**SCARWELL (H), FRANCHIMME (M)**, « Autour des zones humides : espaces productifs d'hier et conflits d'aujourd'hui », VertigO – La revue en sciences de l'environnement, Volume 6, N°1, juin 2005, pp.117-127.

**SCOULLOS (M)**, « La présence méditerranéenne à Johannesburg », MedOndes, 46/2002, pp.2-3.

**SCOVAZZI (T)**, « Il progetto di protocollo mediterraneo sulla gestione integrata delle zone costiere », RGA, 2006, pp.355-358.

**SCOVAZZI (T)**, « La Dichiarazione sulla distruzione intenzionale del patrimonio culturale », RGA, 2006, pp.551-562.

**SCOVAZZI (T)**, « La zone de protection écologique italienne dans le contexte confus des zones côtières méditerranéennes », Annuaire du droit de la mer, 2005, pp.209-222.

**SCOVAZZI (T)**, « L'entrata in vigore del protocollo di Kyoto », RGA, 2005, pp.177-183.

**SCOVAZZI (T)**, « La révision de l'Accord RAMOGE », ADMO, Tome XXII, 2004, pp.107-112.

**SCOVAZZI (T)**, « Marine protected areas on the high seas : some legal and policy considerations », IJMCL, Volume 19, N°1, 2004, pp. 1-17.

**SCOVAZZI (T)**, « Le protocole méditerranéen sur les aires spécialement protégées », ADMO, Tome XXI, 2003, pp.347-354.

**SCOVAZZI (T)**, « L'accord franco-italo-monégasque sur le sanctuaire pour les mammifères marins », REDE, 2002, pp.381-383.

**SCOVAZZI (T)**, « The mediterranean marine mammals sanctuary », IJMCL, 2001, pp.132-141.

**SCOVAZZI (T)**, « State responsibility for environmental harm », Yearbook of International Environmental Law, 2001, pp.43-67.

**SCOVAZZI (T)**, « Les zones côtières en Méditerranée : évolution et confusion », ADMO, 2001, pp.95-108.

**SCOVAZZI (T)**, « New ideas as regards the passage of ships carrying hazardous wastes : the 1996 mediterranean protocol », Review of European Community and International Environmental Law, 1998, pp.264-267.

**SCOVAZZI (T)**, « The application of the United Nations Convention on the law of the sea in the field of fisheries : selected questions », ADMO, 1998, pp.195-208.

**SCOVAZZI (T)**, « The mediterranean hazardous wastes protocol », European environmental law review, 1997, pp.244-246.

**SCOVAZZI (T)**, « Il protocollo sui movimenti transfrontalieri di rifiuti nel Mediterraneo », RGA, 1997, pp.599-605.

**SCOVAZZI (T)**, « The recent developments in the Barcelona System for the protection of the mediterranean sea against pollution », IJMCL, 1996, pp.95-100.

**SCOVAZZI (T)**, « Les récents développements du système de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution », Aménagement et nature, 1996, pp.11-115.

**SCOVAZZI (T)**, « The amendments to the protocol for the protection of the mediterranean sea against pollution from land-based sources », *IJMCL*, 1996, pp.571-575.

**SCOVAZZI (T)**, « Il quinto protocollo alla convenzione di Barcellona sulla protezione del Mediterraneo », *RGA*, 1995, pp.365-369.

**SCOVAZZI (T)**, « La navigazione nelle zone marine specialmente protette », *Studi Panzera*, Bari, 1995, pp.837-855.

**SCOVAZZI (T)**, « Nuovi sviluppi nel sistema di Barcellona per la protezione del Mediterraneo dall'inquinamento », *RGA*, 5/1995, pp.735-740.

**SCOVAZZI (T)**, « International law of the sea as applied to the Mediterranean », *Ocean and coastal management*, 1994, pp.71-84.

**SCOVAZZI (T)**, « The Declaration on a sanctuary for the protection of marine mammals in the Mediterranean », *ICCOPS Newsletter*, 1993, pp.9-10.

**SCOVAZZI (T)**, « Gli accordi sub-regionali per la protezione dei mari Adriatico, Ionio e Ligure » in *LEANZA (U)* (A cura di), *Le convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, Editoriale Scientifica, 1992, pp.89-96.

**SCOVAZZI (T)**, « Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente », *Rivista di diritto internazionale*, 1992, pp.699-705.

**SCOVAZZI (T)**, « La partecipazione del pubblico alle decisioni sui progetti che incidono sull'ambiente », *RGA*, 1989, pp.485-500.

**SCOVAZZI (T)**, « Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente », *Rivista di diritto internazionale*, 1989, pp.591-608.

**SCOVAZZI (T)**, « Il diritto internazionale dell'ambiente e la sua evoluzione », *Annuario europeo dell'ambiente*, 1988, pp.116-118.

**SCOVAZZI (T)**, « L'inquinamento da navi nel diritto internazionale », *RGA*, 1988, pp.75-92.

**SCOVAZZI (T)**, « Bays and straight baselines in the Mediterranean », *Ocean development and international law*, 1988, pp.401-420.

**SCOVAZZI (T)**, « La responsabilità internazionale in caso di inquinamento transfrontaliero », *RGA*, 1986, pp.272-283.

**SCOVAZZI (T)**, « Aperçu de droit italien en matière de catastrophes naturelles, avec référence particulière aux tremblements de terre », *Droit et ville*, 1984, pp.75-85.

**SCOVAZZI (T)**, « Fondi marini e patrimonio comune dell'umanità », *Rivista di diritto internazionale*, 1984, pp.249-258.

**SCOVAZZI (T)**, « L'intervento per la difesa del mare secondo la legge 979/1982 e secondo il diritto internazionale », *Il diritto marittimo*, 1983, pp.671-678.

**SCOVAZZI (T)**, « Prompt intervention for the protection of the sea according to Law 979/1982 and to international law », *International Juridical Forum*, 1983, pp.49-62.

**SCOVAZZI (T)**, « Italian contribution to UNCLOS », *Marine Policy*, 1982, pp.243-245.

**SCOVAZZI (T)**, « Nuovo diritto del mare, competenze comunitarie e mare Mediterraneo », *La politica mediterranea della CEE*, 1981, pp.193-201.

**SCOVAZZI (T)**, « Implications of the new law of the sea for the Mediterranean », *Marine Policy*, 1981, pp.302-312.

**SCWARZ LIEBERMANN VON WAHLENDORF (HA)**, « Quelques réflexions sur la nature du droit », *Droits*, 10, 1989, pp.81-84.

**SEVE (R)**, « La juste diversité des définitions du droit », *Droits*, 10, 1989, pp.89-92.

**SIRONNEAU (J)**, « Le renforcement de la planification française », *Droit de l'environnement*, N°139, juin 2006, pp.171-176.

**SIRONNEAU (J)**, « Le dispositif réglementaire d'application de la loi sur l'eau », *Droit de l'environnement*, novembre 1996, pp.14-17.

**SLIM (H)**, « Observations sur la loi tunisienne du 27 juin 2005 relative à la zone économique exclusive », *Annuaire du droit de la mer*, 2005, pp.223-235.

**SOLEIL (S), JAUME (L)**, « Centralisation / décentralisation : retour sur quelques certitudes historiques », *AJDA*, 2005, pp.760-765.

**SORENSEN (J)**, « The international proliferation of integrated coastal management efforts », *Ocean and Coastal Management*, Vol. 21, pp. 45-80.

**STICCHI DAMIANI (C)**, « Disciplina del territorio e tutele differenziate : verso un'urbanistica integrale » in *Studi in Onore di Umberto Pototschnig*, Volume II, Giuffrè, 2002, pp.1425-1443.

**STRUILLOU (J-F)**, « Pampelonne, la plage de la discorde. Construit sans permis, le littoral reste "naturel" », *Études foncières*, N°77, 1997, pp.8-14.

**SUR (S)**, « La coutume internationale. Sa vie, son œuvre », *Droits*, 3, 1986, pp.111-124.

**TACCOGNA (G)**, « Demanio marittimo costiero e servizi pubblici locali : appunti per legislatori regionali ed amministratori pubblici locali », *Il diritto marittimo*, 2004, pp.794-825.

**TANGUY (Y)**, « La loi littoral en questions. Entre simplismes et complexité », *AJDA*, 2005, pp.354-360.

**TANGUY (Y)**, « Du droit au littoral, du littoral au droit », RJE, N° spécial, 2004, pp.31-37.

**TAVERNIER (P)**, « La nature juridique des biens du domaine propre du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres : contribution à l'étude du domaine des établissements », AJDA, 1981, pp.513-523.

**THIEFFRY (P)**, « La directive sur la responsabilité environnementale enfin adoptée », LPA, 21 mai 2004, pp.5-8.

**TIMSIT (G)**, « Sept propositions (plus une) pour une définition systématique du droit », Droits, 10, 1989, pp.93-96.

**TOPFER (K)**, « Une région laboratoire appelée Méditerranée », MedOndes, 45/2002, pp.5-6.

**TOSI (R)**, « Titolo V : la riforma della riforma puo aspettare », Le Regioni, 4/2006, pp.583-588.

**TRAORE (S)**, « L'application de la loi littoral : entre assouplissements et décentralisation », Construction Urbanisme, N°10, 2004, pp.4-5.

**TREVES (T)**, « What have the United Nations Convention and the International Tribunal for the Law of the Sea to offer as regards maritime delimitation disputes? » in LAGONI (R), VIGNES (D) (Eds.), Maritime Delimitation, Leiden, Brill, 2006, pp.63-78.

**TREVES (T)**, « La politique commune des pêches et les compétences du tribunal international du droit de la mer », Annuaire du droit de la mer, 2005, pp.14-23.

**TREVES (T)**, « The law of the sea Convention ten years after entry into force : positive developments and reasons for concern » in CARON (D.D), SCHEIBER (H.N) (Eds.), Bringing New Law to Ocean Waters, Leiden, Brill, 2004, pp.349-354.

**TREVES (T)**, « L'approche régionale en matière de protection de l'environnement marin » in La mer et son droit, Mélanges offerts à L. Lucchini et J-P. Queneudec, Pédone, 2003, pp.469-478.

**TREVES (T)**, « Regional approaches to the protection of the marine environment » in NORDQUIST (M.H), MOORE (J.N), MAHMOUDI (S), The Stockholm Declaration and the Protection of the Marine Environment, The Hague, Kluwer, 2003, pp.137-154.

**TREVES (T)**, « The exclusive economic zone and the settlement of disputes » in FRANCKX (E), GAUTIER (PH), La zone économique exclusive et la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, 1982-2000 : Un premier bilan de la pratique des États, Bruxelles, 2003, pp.79-96.

**TREVES (T)**, « L'état du droit de la mer au début du 21<sup>e</sup> siècle » in CATALDI (G), La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle, Bruxelles, 2002, pp.13-28.

**TREVES (T)**, « Les zones maritimes en Méditerranée : compatibilité et incompatibilité avec la Convention sur le droit de la mer de 1982 », *Revue de l'INDEMER*, 2001, pp.19-35.

**TREVES (T)**, « Les nodules polymétalliques et le droit » in BEURIER (J-P), KISS (A), MAHMOUDI (S) (Ed.), *Nouvelles technologies et droit de l'environnement marin*, Kluwer Law International, 2000, pp.111-126.

**TREVES (T)**, « L'état du droit de la mer à l'approche du XXI<sup>e</sup> siècle », *Annuaire du droit de la mer*, 2000, pp.123-136.

**TREVES (T)**, « La codification du droit international : l'expérience du droit de la mer » in *La codification du droit international*, Société Française de Droit international, Colloque d'Aix-en-Provence, Paris, 1999, pp.309-318.

**TREVES (T)**, « Le rôle du droit international de l'environnement dans l'élaboration du droit interne de l'environnement : quelques réflexions » in *Les hommes et l'environnement*, En hommage à Alexander Kiss, Édition Frison Roche, 1998, pp.345-350.

**TREVES (T)**, « Les fonds marins au-delà de la juridiction nationale (L'Autorité internationale des fonds marins) » in DUPUY (R-J) (Ed.), *Manuel sur les organisations internationales / Handbook on International Organisations*, Dordrecht, Boston, London, 1998, pp.776-794.

**TREVES (T)**, « Réflexions sur quelques conséquences de l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *AFDI*, 1994, pp.849-862.

**TREVES (T)**, « L'entrée en vigueur de la Convention sur le droit de la mer et les conditions de son universalisme », *AFDI*, 1993, pp.850-873.

**TREVES (T)**, « La pêche en haute mer et l'avenir de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *AFDI*, 1992, pp.885-904.

**TROPER (M)**, « Pour une définition stipulative du droit », *Droits*, 10, 1989, pp.101-107.

**URBANI (P)**, « Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione », *RGU*, 1/2003, pp.50-64.

**URBANI (P)**, « Attori e interessi pubblici nella gestione dell'ecosistema Adriatico – Il quadro giuridico istituzionale », *RGA*, 1/1992, pp. 29-49.

**URBANI (P)**, « Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale », *RTDP*, 1986, pp.185-205.

**URBINATI (S)**, « Patrimonio mondiale e sovranità degli Stati : un'alternativa difficile da conciliare », *RGA*, 1/2006, pp.131-178.

**VALTICOS (M)**, « Pluralité des ordres juridiques internationaux et unité du droit international », *Essays in honour of K. Skubiszewski*, La Haye, Kluwer, 1996, pp.301-322

**VAN LANG (A)**, « La directive responsabilité environnementale et le droit administratif : influences prévisibles et paradoxales », *Droit administratif*, juillet 2005, pp.7-12.

**VERPEAUX (M)**, « Les nouvelles libertés et responsabilités locales », *AJDA*, 2004, pp.1960-1968.

**VERPEAUX (M)**, « La décision du Conseil constitutionnel N°2001-454 DC du 17 janvier 2002 : une décision inattendue ? », *RFDA*, mai juin 2002, pp.459-468.

**VICUNA (FO)**, « Le droit de la pêche en haute mer : développement et conservation des ressources » in *La mer et son droit*, Mélanges offerts à L. Lucchini et J-P. Quéneudec, Pédone, 2003, pp.469-478.

**VIGNON (J)**, « La prospective territoriale européenne : une source inépuisable d'inspiration pour une vision commune », *Territoires 2030*, Août 2006, pp.21-26.

**VIOLA (A)**, « Le Conseil constitutionnel et la langue corse », *RFDA*, N°3, Mai Juin 2002, pp.474-478.

**VITIELO (V)**, « Note sul demanio marittimo », *RGA*, 3-4/2006, pp.489-495.

**VOELCKEL (M)**, « Comment vit la zone économique exclusive ? », *Annuaire du droit de la mer*, 2001, pp.109-134.

**VOELCKEL (M)**, « Où en est le compromis archipélagique ? », *Annuaire du droit de la mer*, 1998, pp.51-69.

**WEIL (P)**, « Vers une normativité relative en droit international ? », *RGDIP*, 1982, T.1, pp.5-47.

**ZAZA (C)**, « Bellezze naturali. Distruzione o deturpamento », *Enciclopedia Giuridica*, Tome IV.

**ZINZI (M)**, « Dalle bellezze naturali al paesaggio culturale : l'esperienza italiana in tema di Convenzione europea del paesaggio del 2000 », *DGA*, 1/2003, pp.173-207.



#### **-IV- Documents officiels.**

##### **-A- Rapports publics français.**

**ALDUY (J-P), GELARD (P)**, L'application de la loi littoral : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire, Rapport d'information N°421 fait au nom des affaires économiques et du plan et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par le groupe de travail chargé de dresser le bilan de l'application de la loi N° 86-2 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, Sénat, 21 juillet 2004, 97p.

**BERNARD (P)**, Les zones humides, Rapport d'évaluation, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat général du plan, La Documentation française, 1994, 391p.

**BLUM (R)**, Rapport N°1632 fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi N°1236 autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage, Assemblée nationale, 2 juin 2004, 16p.

**BONNOT (Y)**, Pour une politique globale et cohérente du littoral en France, La Documentation française, 1995, 151p.

**BOYER (J)**, Rapport N°159 fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, Sénat, 18 janvier 2006, 183p.

**BRUNET-LECHENAUL (C)**, La décentralisation et le citoyen, Conseil économique et social, 2000, 297p.

**Centre d'analyse stratégique, Secrétariat général de la mer**, Une ambition maritime pour la France, Rapport du groupe POSEIDON Politique maritime de la France, Décembre 2006, 160p.

**Commissariat général du Plan**, Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable, Commissariat Général du Plan, Groupe Équilibres, Paris, 2005, 201p.

**Commission environnement littoral**, Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières, Initiatives locales - Stratégie nationale, Rapport au gouvernement, 2002, 82p.

**Cour des comptes**, L'intercommunalité en France, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, 2005, 370p.

**DANIEL (J-C)**, Rapport d'information N°2416 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le volet territorial des contrats de plan État - Région, Assemblée nationale, 24 mai 2000, 290p.

**DATAR**, Construire ensemble un développement équilibré du littoral, La Documentation française, Paris, 2004, 156p.

**DATAR**, Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire, Rapport au Premier Ministre, 2003, 74p.

**DATAR**, Les schémas de services collectifs, Collection Territoires en mouvement, La Documentation française, Paris, 2002, 100p.

**DATAR**, Les DTA : présentation et première expertise, La documentation française, 1998, 192p.

**DATAR**, Le pays, nouveau territoire du développement local, Actes du séminaire du 3 juillet 1996, La documentation française, 1996, 65p.

**DIACT**, Évaluation des contrats d'agglomération, Synthèse, 2006, 26p.

**DIACT**, **SGMER**, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, 87p.

**DENEUX (M)**, Rapport N°13 fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, Sénat, 12 octobre 2005, 76p.

**DUFAU (J-P) BLESSIG (E)**, Rapport N°2248 d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les instruments de la politique de développement durable, Assemblée nationale, 13 avril 2005, 156p.

**FOUCHÉ (A)**, Rapport d'information N°430 fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'avenir des pays, Sénat, 28 juin 2006, 136p.

**FRANCOIS-PONCET (J), GOURAULT (J)**, Rapport N°337 d'information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur la réforme de la politique régionale européenne, Sénat, 4 mai 2006, 156p.

**FRANÇOIS-PONCET (J)**, Rapport d'information N°252 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les Actes du colloque « La décentralisation : un nouvel élan pour l'aménagement du territoire », organisé conjointement avec la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale, le 4 décembre 2003, Sénat, 8 avril 2004, 71p.

**GACHELIN (C)**, Pour un plan stratégique intégré du littoral français, Rapport au Ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, DATAR, 1992, 132p.

**GELARD (P)**, Rapport N°352 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale relatif à la Charte de l'environnement, 16 juin 2004, 86p.

**GEOFFROY (G)**, Rapport N° 870 fait au nom des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse, Assemblée nationale, 21 mai 2003, 100p.

**GERBAUD (F)**, Rapport N°418 fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les orientations définies par le gouvernement lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003 sur l'avenir de la contractualisation État-régions, Sénat, 16 juillet 2004, 41p.

**GIRAN (J-P)**, Rapport N°2687 fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi (N°2347) relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, Assemblée nationale, 22 novembre 2005, 155p.

**GISCARD D'ESTAING (L), LE NAY (J)**, Rapport d'information N°1836 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur la réforme des contrats de plan État - Région, Assemblée nationale, 12 octobre 2004, 87p.

**KELLER (F)**, Rapport général N°78 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2007, adopté par l'Assemblée nationale, Tome III Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (Deuxième partie de la loi de finances), Annexe 11, Ecologie et développement durable, Sénat, 23 novembre 2006, 59p.

**KELLER (F)**, Rapport d'information N°342 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement, Sénat, 10 mai 2006, 99p.

**KOSCIUSKO-MORIZET (N)**, Rapport N°1595 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (N°992) relatif à la Charte de l'environnement, Assemblée nationale, 12 mai 2004, 214p.

**LAMASSOURE (A)**, Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises, Rapport établi à la demande de M. Barnier et C. Haignere, Mai 2005, 35p.

**LE GUEN (J)**, Pour un retour à l'esprit de la loi littoral, Rapport d'information N°1740 déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur l'application de la loi littoral, Assemblée nationale, 21 juillet 2004, 99p.

**LENGAGNE (G)**, Rapport N° 1344 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi (N° 343) autorisant l'approbation de l'annexe V à la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime (ensemble un appendice 3 sur les critères de détermination des activités humaines aux fins de ladite annexe) et le projet de loi adopté par le sénat (N°550), autorisant l'approbation de l'accord sur la

conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente, Assemblée nationale, 14 janvier 2004, 20p.

**LEPELTIER (S)**, Mondialisation : une chance pour l'environnement ?, Rapport d'information N°233 fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur la mondialisation et l'environnement, Sénat, 3 mars 2004, 199p.

**LE PENSEC (L)**, Vers de nouveaux rivages, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, Paris, 2001, 100p.

**MAUROY (P)**, Ajuster la décentralisation à l'évolution du temps, La Documentation française, 2001, 64p.

**MAUROY (P)**, Refonder l'action publique locale, Rapport au Premier ministre, La documentation française, Paris, 2000, 192p ;

**MERCIER (M)**, Rapport d'information N°447 fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Sénat, 28 juin 2000, 620p.

**Ministère de l'écologie et du développement durable**, Rapport d'activité 2005, 52p.

**Ministère de l'écologie et du développement durable**, La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels, Inspection générale de l'environnement, 5 mars 2003, 101p.

**Ministère de l'environnement**, Pour le parc marin de Corse. Propositions, 1995.

**Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer**, Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer, Étude du trafic maritime en Méditerranée occidentale, Rapport de synthèse, 15 avril 2004, 60p.

**Ministère de l'équipement, des transports et du logement**, Rapport au parlement sur l'application de la loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur et sur les mesures spécifiques en faveur du littoral, février 1999, 78p.

**Mission interministérielle d'aménagement du Littoral**, Connaissance et identification de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon, mai 2004, 28p.

**Mission interministérielle d'aménagement du littoral**, Proposition de Plan de développement durable du littoral, 2002, 59p.

**PIQUARD (M) (Dir.)**, Perspectives pour l'aménagement du littoral français, La documentation française, Paris, 1974, 266p.

**PIRON (M)**, Rapport d'information N°2881 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de République sur l'équilibre territorial des pouvoirs, Assemblée nationale, 22 février 2006, 354p.

**PUECH (J)**, Rapport N° 361 fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage, Sénat, 1<sup>er</sup> juin 2005, 15p.

**RIMBERT (P)**, Rapport N°2229 fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi N°2131 relatif à la solidarité et au renouvellement urbains », Assemblée nationale, mars 2000, 371p.

**TRILLARD (A)**, Rapport N°282 fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole N°2 à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, Sénat, 29 mars 2006, 17p.

### **-B- Rapports italiens.**

**Legambiente**, La difesa del suolo in Italia. Uso del suolo e rinaturalizzazione. Una politica per fermare il dissesto idrogeologico, Roma, 2006, 69p.

**Legambiente**, Mare nostrum 2005, Roma, 2005, 198p.

**Legambiente**, Le Regioni italiane davanti alle sfide della sostenibilità, Rapporto di Legambiente sulla sostenibilità delle Regioni italiane realizzato in collaborazione con l'Istituto di Ricerche Ambiente Italia, Roma, 2005, 51p.

**Legambiente**, Le Regioni italiane davanti alle sfide della sostenibilità, Roma, 2005, 51p.

**Legambiente, WWF**, Lo stato di salute del mare italiano. Elaborazione dei dati del Piano triennale di monitoraggio marino-costiero 2001-2004 del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Roma, 2004, 56p.

**Legambiente**, Mare nostrum, 2004, Roma, 114p.

**FIORAVANTI (S), MARTINOSA (D)**, (A cura di), Le coste italiane : le norme di tutela e l'illegalità diffusa, WWF Italia, 2000, 22p.

**Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio**, Relazione sullo Stato dell'ambiente 2005, Roma, 2006, 332p.

**Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio**, Rapporto nazionale sull'attuazione della convenzione di Aarhus, 2005, 19p.

## **-C- Documents institutionnels du Plan d'action pour la Méditerranée.**

### **-1- Réunions des Parties contractantes.**

**PNUE/PAM**, Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, 155p.

**PNUE/PAM**, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Catane (Italie), 11-14 novembre 2003, UNEP(DEC)/MED IG.15/11, Athènes, 2003, 131p.

**PNUE/PAM**, Rapport de la douzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, 177p.

**PNUE/PAM**, Rapport de la onzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Malte, 27-30 octobre 1999, UNEP(OCA)/MED IG.12/9, Athènes, 1999, 230p.

**PNUE/PAM**, Rapport de la dixième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Tunis, 18-21 novembre 1997, UNEP(OCA)/MED IG.11/10, Athènes, 1997, 280p.

**PNUE/PAM**, Rapport de la réunion extraordinaire des Parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Montpellier, 1-4 juillet 1996, UNEP(OCA)/MED IG.8/7, Athènes, 1996, 188p.

**PNUE/PAM**, Rapport de la neuvième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Barcelone, 5-8 juin 1995, UNEP(OCA)/MED IG.5/16, Athènes 1995, 212p.

**PNUE/PAM**, Rapport de la huitième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et aux Protocoles y relatifs, Antalya, Turquie, 12-15 octobre 1993, UNEP(OCA)/MED IG.3/5, Athènes, 1993, 166p.

**PNUE/PAM**, Rapport de la septième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et aux Protocoles y relatifs, Le Caire, 8-11 octobre 1991, UNEP(OCA), MED IG.2/4, Athènes, 1991, 123p.

**PNUE/PAM**, Rapport de la sixième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et aux Protocoles y relatifs, Athènes, 3-6 octobre 1989, UNEP(OCA), MED IG.1/5, Athènes, 1989, 162p.

**PNUE/PAM**, Rapport de la cinquième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et aux Protocoles y relatifs, Athènes, 7-11 septembre 1987, UNEP IG.74/5, Athènes, 1987, 157p.

## **-2- Études et travaux relatifs aux zones côtières.**

**PNUE/PAM/PAP**, Programme d'Aménagement Côtier (PAC) Zone côtière algéroise, Rapport final intégré, Split, PAP, 2006, 190p.

**UNEP/MAP**, CAMP Slovenia, Regional program of environment and water resources protection, Final report, 2006, 30p.

**UNEP/MAP**, CAMP Cyprus, Inception report, PAP-CAMP/CY/2006/IR, Split, 2006, 76p.

**UNEP/MAP**, Coastal area management in Turkey, RAC/PAP, Split, 2005, 70p.

**UNEP/MAP**, Coastal area management in Malta, RAC/PAP, Split, 2005, 86p.

**PNUE/PAM**, Gestion des zones côtières en Tunisie, CAR/PAP, Split, 2005, 44p.

**PNUE/PAM/CAR-PB/CAR-TDE/CAR-PAP**, Une stratégie pour la gestion intégrée du littoral en Méditerranée, Réunion conjointe des Points focaux du CAR/PB, du CAR/TDE et du CAR/PAP, Nice, 12-15 mai 2005, UNEP(DEC)/MED WG.276/3/3, Nice, 2005, 16p.

**PNUE/PAM/CAR-PAP**, Rapport de l'Atelier sur la stratégie méditerranéenne de GIZC (Split, 17 - 19 mars 2005), PAP-ICAM/2005/W.1/1, Programme d'Actions Prioritaires, Centre d'Activités Régionales, Split, mars 2005, Split, 2005, 42p.

**MEHDI (S)**, Coastal Area Management Programme (CAMP) Lebanon : Final Integrated Report, Split, PAP/RAC, 2004, 253p.

**PAP/RAC**, MAP CAMP Slovenia : inception report, PAP/RAC, Split, 2004, 110p.

**COCOSSIS (H)**, « La GIZC en Méditerranée », Forum Gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée : vers un protocole régionale, Cagliari, 28-29 mai 2004.

**PAP/RAC**, CAMP Mar Menor (Spain) Feasibility Study, PAP/RAC, Split, 2003, 126p.

**UNEP/MAP**, MAP CAMP Project Malta. Final integrated project document and selected thematic documents, Vol.1, MAP Technical Report Series N°138, Athens, 2003, 287p.

**UNEP/MAP**, MAP CAMP Project Malta. Final integrated project document and selected thematic documents, Vol.2, MAP Technical Report Series N°138, Athens, 2003, 316p.

**PAP/RAC**, MAP CAMP Malta project : inception report, PAP/RAC, Split, 2002, 51p

**PAP/RAC**, MAP CAMP Lebanon : inception report, PAP/RAC, Split, 2002, 54p.

**PAP/CAR**, Programme d'aménagement côtier (PAC) zone côtière algéroise - Rapport de lancement, PAP/RAC, Split, 2002, 56p.

- PAP/RAC**, Cypré - Diagnostic - Feasibility report, PAP/RAC, Split, 2002, 105p.
- PNUE/PAM/Plan Bleu**, Indicateurs pour le développement durable dans les régions côtières méditerranéennes, CAR/Plan Bleu, Sophia Antipolis, 2002, 45p.
- PNUE/PAM/PAP/METAP**, Améliorer la mise en œuvre des programmes d'aménagement côtier, Split, PAP, 2002, 264p.
- UNEP/MAP**, MAP CAMP Project Fuka-Matrouh, Egypt : Final integrated report and selected documents, 2 Vols., MAP Technical Reports N°131, Athens, 2001.
- UNEP/MAP/PAP**, MAP CAMP Project Israel : final integrated report and selected documents, MAP Technical Reports N°134, Athens, 2001.
- PAM/PNUE**, Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, 24p.
- UNEP/MAP**, MAP CAMP Projet Fuka-Matrouh, Egypt : final integrated report and selected documents, MAP Technical Report Series N°131, 2 Vols, UNEP/MAP, Athens, 2001.
- PNUE/PAM/PAP**, Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée, Programme d'actions prioritaires, Split, 2001, 90p.
- PNUE/PAM/PAP**, Principes de meilleures pratiques pour la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, 61p.
- GABBAY (S)**, Coastal area anagement programme (CAMP) Israël. Final integrated report, PAP/RAC, Split, 2000, 89p.
- GABBAY (S)**, Coastal zone management in Israel, PAP/RAC, Split, 2000, 65p
- PAM/PNUE**, Formulation et mise en œuvre des projets du PAC: Guide pratique, CAR/PAP-PAM, Athènes - Split, 2000, 101p.
- PRIEUR (M), GHEZALI (M)**, Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, PAP/RAC, 2000, 88p.
- PNUE, PAM, CAR/PAP**, Directives pour la gestion de programmes de contrôle d'érosion et de désertification plus particulièrement destinées aux zones côtières méditerranéennes, Split, 2000, 116p.
- PARPAIRIS (A), PARPAIRI (K)**, Integrated coastal area management planning study - CAMP Fuka-Matrouh, Egypt, PAP/RAC, Split, 1999, 66p.
- CARNEMOLLA (S), CARNICELLI (S), DELLI (G)**, Coastal area management programme (CAMP) Fuka-Matrouh, Egypt. Assessment of natural resources and soil conservation issues in the coastal area of Fuka-Matrouh, PAP/RAC, Split, 1999, 81p.



**METAP/CAR/PAP**, Évaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes : expériences du METAP et du PAM (1988-1996), CAR/PAP, Athènes, 1997, 87p.

**MARGETA (J), PAVASOVIC (S)**, Water resources management study for the Erzeni and Ishmi Rivers : Water resources assessment, PAP/RAC, Split, 1996, 61p.

**PNUE**, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM-PNUE), Split, 1995, 99p.

**PAP/RAC**, Albania Coastal Zone Management Plan : Final Report - Phase One, PAP/RAC, Split, 1995, 118p.

**PAP/RAC**, Albania Coastal Zone Management Plan : Final Report - Phase Two, PAP/RAC, Split, 1995, 80p.

**GNILSEN (R)**, Albania coastal zone management Phase I - Sections on environmental and infrastructure aspects, PAP/RAC, Split, 1994, 39p.

### **-3- Projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières.**

**PNUE/PAM**, Troisième réunion du groupe de travail des experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Loutraki (Grèce), 12-15 février 2007, Document de travail sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, UNEP(DEPI)/MED WG.305/3, 19 janvier 2007, 22p.

**UNEP/MAP/PAP**, Report of the second meeting of the working group of experts designated by the contracting parties on the draft protocol on integrated coastal zone management (ICZM) in the Mediterranean, Loutraki, Greece, 6-9 September 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.298/4, 44p.

**UNEP/PAM/PAP**, Report of the first meeting of the working group of experts designated by contracting parties on the draft protocol on integrated coastal zone management (ICZM) in the Mediterranean, Split, Croatia, 27-29 April 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.287/4, 38p.

**PNUE/PAM/PAP**, Rapport de l'Atelier de consultation sur le projet de Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Torregrande-Oristano, Italie, les 24 et 25 juin 2005, PAP/ICAM-PROT/MR.3, Split, 52p.

**UNEP/MAP/PAP**, Report of the second meeting of the working group to prepare the text of the ICAM protocol, Athènes, 4-5 January 2005, PAP/ICAM-PROT/MR.2, 8p.

**UNEP/MAP/PAP**, Second Meeting of the Working Group to Prepare the Text of the ICAM Protocol (Athens, 4-5 January 2005), Report, PAP/ICAM-PROT/MR.2, Split, January 2005, 11p.

**PNUE/PAM/PAP**, Compte rendu de la première réunion du groupe de rédaction du protocole GIZC (Split, les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2004), PAP/ICZM-PROT/MR.1, Split, octobre, 2004, 9p.

**PRIEUR (M)**, « Étude de faisabilité pour un protocole sur la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée : justification juridique et choix d'un instrument juridique régional », Forum "Gestion Intégrée des Zones Côtières en Méditerranée : Vers un protocole régional" Cagliari, 28-29 mai 2004.

**UNEP/MAP**, Feasibility study for a legal instrument in integrated coastal area management in the Mediterranean, Executive summary, Meeting of MAP National Focal Points, Athènes, 15-18 septembre 2003, UNEP(DEC)/MED WG228/8, Athènes, 2003, 7p.

**UNEP/MAP**, The future of MAP activities in the field of integrated coastal management coastal area management (ICAM) and coastal area management program (CAMP), Meeting of MAP National Focal Points, Athènes, 15-18 septembre 2003, UNEP(DEC)/MED WG228/8, Athènes, 2003, p.10.

**PAP/CAR**, Étude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, PAP/CAR, 2003, 68p.

**UNEP/MAP**, Expert meeting on feasibility Study for the MAP Protocol on Integrated Coastal Area Management, Report, Athènes, 12-13 février 2003, Split, PAP/CAR, 2003, 12p.

**UNEP/MAP**, Expert meeting on feasibility Study for the MAP Protocol on Integrated Coastal Area Management, Report, Athènes, 9-10 septembre 2002, Split, PAP/CAR, 2002, 23p.

**UNEP/MAP**, Second seminar on legal and management instruments for the conservation of the Mediterranean coasts, Draft Report, Mallorca, Balears, 6-8 June 2002, UNEP(DEC)/MED WG.209/2, Athènes, 2002, 19p.

**PREM (M)**, Plannig and integrated management of the coasts : a note on legislative framework for the Mediterranean, Seminar on legal and management instruments for the conservation of the mediterranean coasts, Palma di Mallorca, Spain, 6-8 june 2002, 13p.

#### **-4- Réunions de groupes de travail spécialisés.**

**PAM**, Évaluation externe du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM), Mémoire soumis par le Secrétariat avec des propositions pour l'application des recommandations de l'évaluation externe, Réunion extraordinaire des Points focaux du PAM, Catane (Italie), 7-11 novembre 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.297/3, Athènes, 2006, 38p.

**UNEP/MAP**, Summary of previous work on liability and compensation within the framework of UNEP/MAP - Findings, Recommendations and next steps, First meeting of the open-ended working group of legal and technical experts to propose appropriate rules and procedures for the determination of liability and compensation for damage resulting from pollution of the marine environment in the Mediterranean sea area, Loutraki, Greece, 7-8 March 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.285/3, Athens, 2006, 11p.

**UNEP/MAP**, Report of the meeting of map focal points, Athens (Greece), 21-24 September 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/19, Athens, 2005, 137p.

**PAM/PNUE**, Rapport sur l'état d'avancement du CAR/PAP dans la période 2004-2005 et proposition de recommandations et de programme pour la période biennale 2006-2007, Réunion conjointe des Points focaux du CAR/PB, du CAR/TDE et du CAR/PAP, Nice, 12-15 mai, 2005, UNEP(DEC)/MED WG.276/3/1, Nice, 2005, 30p.

**PNUE/PAM**, Évaluation externe du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM). Approche et méthodologie. (Document révisé sur la base des contributions fournies par les points focaux du PAM ou leurs représentants lors de leur réunion tenue à Athènes (Grèce) les 9 et 10 décembre 2004), Athènes (Grèce), 9-10 décembre 2004, UNEP(DEC)/MED WG.261/3.Rev.1, Athènes, 2004, 8p.

**PAM/PNUE**, Rapport du Secrétariat sur les activités menées depuis la dernière réunion du bureau, Juin - Octobre 2004, Le Caire (Égypte), 25-26 novembre 2004, UNEP/BUR/62/3, 69p.

**PNUE/PAM**, Réunion du Réseau informel concernant la conformité et l'application. Lignes directrices. Système d'inspection environnementale pour la région méditerranéenne, Athènes, Grèce, 3-5 décembre 2003, UNEP(DEC)/MED WG.231/19, Athènes, 2003, 92p.

**PNUE/PAM**, Réunion du Réseau informel concernant la conformité et l'application. Manuel de référence sur le respect et l'application des dispositions environnementales dans la région méditerranéenne. Première partie : questions organisationnelles, Athènes, Grèce, 3-5 décembre 2003, UNEP(DEC)/MED WG.242/4a, Athènes, 2003, 52p.

**PNUE/PAM**, Réunion du Réseau informel concernant la conformité et l'application. Manuel de référence sur le respect et l'application des dispositions environnementales dans la région méditerranéenne. Deuxième partie : questions procédures générales, Athènes, Grèce, 3-5 décembre 2003, UNEP(DEC)/MED WG.242/4b, Athènes, 2003, 71p.

**PNUE/PAM**, Réunion du Réseau informel concernant la conformité et l'application. Manuel de référence sur le respect et l'application des dispositions environnementales dans la région méditerranéenne. Troisième partie : infrastructures humaines, Athènes, Grèce, 3-5 décembre 2003, UNEP(DEC)/MED WG.242/4c, Athènes, 2003, 72p.

**PNUE/PAM**, Réunion du Réseau informel concernant la conformité et l'application. Manuel de référence sur le respect et l'application des dispositions environnementales dans la région méditerranéenne. Quatrième partie : échantillonnage, Athènes, Grèce, 3-5 décembre 2003, UNEP(DEC)/MED WG.242/4d, Athènes 2003, 80p.

**PNUE/PAM**, Rapport. Deuxième réunion d'experts juridiques sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages résultants de la pollution du milieu marin dans la région méditerranéenne, Athènes, Grèce, Athènes, Grèce, 21 avril 2003, UNEP(DEC)/MED WG.230/2, Athènes, 2003, 12p.

**PNUE/PAM**, Première réunion d'experts juridiques et techniques désignés par les gouvernements sur l'élaboration d'une procédure appropriée concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée, Brijuni, Croatie, 23-25 septembre 1997, UNEP(OCA)/MED WG.117/4, Athènes, 1997, 36p.

**PAM/PNUE**, Étude concernant le fonds interétatique de garantie pour la zone de la mer Méditerranée et la question de la responsabilité des dommages résultants de la pollution du milieu marin, UNEP/IG.14/INF, Athènes, 1979.

#### **-5- Études et rapports divers.**

**BENOIT (G), COMEAU (A) (Dir.)**, Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, 2006, 427p.

**BRIGAND (L)**, Les îles de la Méditerranée, Les fascicules du Plan Bleu, Paris, Économica, N°5, 1991.

**MED Forum**, The effects of the climate change in the Mediterranean, Conclusions and proposals, MED Forum, Barcelona, January 2004, 8p.

**PNUE/PAM**, L'eau des méditerranéens : situation et perspectives, MAP Technical Report Series N°158, Athènes, 2004, 366p.

**PNUE/PAM/MEDPOL**, Les stations d'épuration des eaux usées municipales dans les villes côtières de la Méditerranée, MAP Technical Report Series N°128, Athens, 2000.

#### **-D- Documents de l'Union européenne.**

**European Commission**, LIFE and the marine environment. Promoting sustainable management of Europe's seas, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006, 53p.

**LIENEMANN (MN)**, Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive "Stratégie pour le milieu marin"), COM(2005)0505 - C6-0346/2005 - 2005/0211(COD), Parlement européen, Final A6-0373/2006, 24 octobre 2006, 66p.

**Commission des Communautés européennes**, Livre vert, Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers, COM(2006) 275 final, Bruxelles, 7 juin 2006, 55p.

**European Commission**, Fifth annual survey on the implementation and enforcement of Community environmental law, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2004, 40p.

**Commission des Communautés européennes**, Vivre avec l'érosion côtière en Europe. Espaces et sédiments pour un développement durable, Conclusions de l'étude EUROSION, Office des publications officielles des communautés européennes, 2004, 40p.

**Commission européenne**, Le processus de Barcelone. Le partenariat Europe Méditerranée, Synthèse 2001, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002, 36p.

**Communication de la Commission** au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 24 janvier 2001 sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement "Environnement 2010 : notre avenir, notre choix", COM(2001) 31 final, Non publié au Journal officiel.

**Commission européenne**, Communication de la commission au conseil et au parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie sur l'Europe, Bruxelles, COM(2000) 547 final, 27 septembre 2000.

**Commission européenne**, Les enseignements du programme de démonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC), Offices des publications des Communautés européennes, 1999, Luxembourg, 98p.

**Commission européenne**, Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC), Principes généraux et options politiques, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999.

**Commission européenne**, Mieux gérer les ressources littorales, un programme européen pour l'aménagement intégré des zones côtières, 1997, 47p.

### **-E- Rapports d'organisations internationales et d'organisation non gouvernementales.**

**MABILE (S), PIANTE (C)**, Répertoire global des aires marines protégées en Méditerranéen, Fondation WWF France, Paris, 2005, 132p.

**LOPEZ (A), CORREAS (E)**, Gestion des aires protégées méditerranéennes. Évaluation et opportunités des réseaux et plans d'action, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, 2003, 50p.

**Intergovernmental Oceanographic Commission**, A handbook for measuring the progress and outcomes of integrated coastal and ocean management, IOC Manuals and Guides 46, ICAM Dossier 2, Paris, UNESCO, 2006, 224p.

**Intergovernmental Oceanographic Commission**, A reference guide on the use of indicators for integrated coastal management, ICAM Dossier 1, IOC Manuals and Guides N°45, UNESCO, 2003, 127p.

**Commission Océanographique Intergouvernementale**, Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières, Guide Méthodologique Volume II, Manuels et Guides N°42, UNESCO, 2001, p.64.

**Commission océanographique intergouvernementale**, Guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée des zones côtières, Série des Manuels et guides, N°36, UNESCO, Paris, 1997, p.16.

**UICN**, Lignes directrices pour les catégories de gestion des aires protégées, 1994, 261p.

**UICN**, 1986-2006, 20 ans de loi Littoral, Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels, Décembre 2006, 23p.

### **-V- Colloques.**

**La gestion intégrée des zones côtières : problèmes et perspectives**, Workshop international organisé par l'Institut des sciences de la mer et de l'aménagement du littoral (ISMAL), Alger (Algérie), 11-13 décembre 2006, non publié.

**Interactions Nature - société : analyses et modèles**, Colloque international, La Baule, 3-6 mai 2006, Document disponible sur le site Internet <http://letg.univ-nantes>.

**Les indicateurs et le suivi de la gestion intégrée des zones côtières**, Actes du séminaire technique, Ministère de l'Écologie et du Développement durable, 23 mars 2006, Juillet 2006, 66p, Document disponible sur le site Internet de l'IFEN.

**De la défense contre la mer à la gestion durable du système côtier**, Journées d'Études ANEL, 27-28 avril 2006, Torreilles, 107p, Document disponible sur le site Internet de l'ANEL.

**Pour un développement équilibré du littoral : la gestion intégrée des zones côtières**, Journée d'études ANEL, La Teste de Buch, 28-30 avril 2005, Document disponible sur le site Internet de l'ANEL

**Méditerranée**, Fiera dei parchi del Mediterraneo, Bari (Italie), 26-30 mars 2003, non publié.

**PAQUES (M), FAURE (M)** (Sous la direction de), La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité, Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2001, Université de Liège, Bruylant, Bruxelles, 2003, 482p.

**Zone côtière : quels outils pour quelle gestion ?**, Lorient, 21-22 mars 2002, non publié.

**Le changement climatique et les espaces côtiers. L'élévation du niveau de la mer : risques et réponses**, Actes du colloque d'Arles du 12 et 13 octobre 2000, La Documentation française, 97p.

**La frontière des origines à nos jours**, Actes des journées de la société internationale d'histoire du droit, tenue à Bayonne les 15, 16, 17 mai 1997, Presses universitaires de Bordeaux, 1998, 519p.

**La Méditerranée, espace de coopération ?**, Actes du colloque organisé à Aix-en-Provence les 2 et 3 juillet 1993, Economica, 1994, 372p.

**Société française pour le droit de l'environnement**, Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé, Actes du colloque organisé les 21 et 22 mars 1991 à la faculté de droit, d'économie et de gestion de Nice, Sophia Antipolis, Économica, 1992, 254p.

**Europe des régions et environnement**, Colloque organisé à Limoges les 3 et 4 mars 1988 à l'occasion de l'année européenne de l'environnement, PUF, 1989, 315p.

**Les communes face à la loi littoral du 3 janvier 1986**, Actes du colloque organisé à Brest le 14 novembre 1986, Annuaire de l'association Droit littoral et mer, Université de Bretagne Occidentale, 1987, 227p.

**La loi littoral**, Actes du colloque organisé les 25, 26, 27 septembre 1986 à la Faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier, Économica, Collection droit et économie de l'environnement, 1987, 388p.

**La frontière**, Actes du XIII<sup>e</sup> colloque de la société française pour le droit international, Poitiers, 17-19 mai 1979, Pédone, 1980, 304p.

#### **-VI- Articles de presse.**

**ALFONSO (L)**, « La giunta dialoghi col Consiglio », La nuova Sardegna, 7 agosto 2006.

**ANDREANI (J-L)**, « La protection du littoral face aux convoitises du tourisme », Le Monde, 27 juin 2005, pp.1-11.

**AUBY (JB)**, « La côte corse pas si menacée », Libération, 18 mai 2001.

**BARROT (J), WORTMANN-KOOL (C)**, « L'Europe protège son littoral », Ouest France, 12 juillet 2005, p.4.

**BUFFIER (D)**, « Bouches-du-Rhône : divergences sur l'aménagement du territoire », Le Monde, 5 mars 2003, p.15.

**CORBIN (A)**, « Que réveillent les terreurs de la mer ? », Le nouvel observateur, 17-23 février 2005, pp.76-77.

**DITEL (A)**, « Proposta choc : alla Conservatoria i terreni inedificabili », La nuova Sardegna, 13 settembre 2006.

**FABREGUES (L)**, « Aquitaine : la région joue la carte du développement concerté », Le Marin, 23 juin 2006, p.8.

**FENOGLIO (J)**, « La France mal équipée pour prévenir un tsunami », Le Monde, 24 février 2005.

**F.L.**, « Avec mobil apparent », Le Point, N°1710, Juin 2005, pp.86-87.

**F.L.**, « Les squatteurs sont partout », Le Point, N°1710, Juin 2005, p.87.

**FLEAUX-MULOT (R)**, « Corse et Bretagne en liberté surveillée », Sciences et Avenir, Juillet 2005, pp.54-59.

**FLEAUX-MULOT (R)**, « Paillotes, cabanes, Attention à la favelisation », Sciences et Avenir, Juillet 2005, p.60.

**FORCARI (C), HASSOUX (D)**, « Corse : un petit non et une grande claque », Libération, 7 juillet 2003, p.2.

**FRANCOUAL (M)**, « Le littoral : gérer collectivement l'espace convoité », Le Marin, 6 mai 2005, p.2.

**FRANCOUAL (M)**, « Jusqu'à 2500 habitants au km<sup>2</sup> dans le sud-est », Le Marin, 6 mai 2005, p.2.

**FRANCOUAL (M)**, « Anel : les adhésions augmentent », Le Marin, 6 mai 2005, p.2.

**FRANCOUAL (M)**, « Gestion intégrée de la bande côtière : une approche innovante mais pas nouvelle », Le Marin, 6 mai 2005, p.3.

**GROSRICHARD (F)**, « Le domaine public maritime : des lois contraignantes bafouées », Le Monde, 26 mai 1999, p.10.

**KEMPF (H)**, « Les pressions se multiplient pour assouplir la loi littoral », Le Monde, 1<sup>er</sup> juillet 2004, p.13.

**LE ROUX (S)**, « Projet de loi sur les territoires ruraux : une vague d'amendements à l'assaut de la loi littoral », Le Marin, 4 février 2005, p.2.

**LE ROUX (S)**, « Conseil national du littoral : une instance de lobbying ? », Le Marin, 4 février 2005, p.2.

**LE ROUX (S)**, « Le littoral, un espace fragile et convoité », Les Échos, 3-4 décembre 2004, p.15.

**LEWINO (F)**, « Conservatoire. Une croisade de trente ans », Le Point, Juin 2005, pp.88-91.

**MELIS (V)**, « Soru inventa il demanio sardo delle coste », Il Sole 24 Ore, 14 settembre 2006.

**MELONI (G)**, « La Regione comprenderà tutte le coste », L'Unione sarda, 13 settembre 2006.

**MOREAU (P)**, « L'irrésistible attrait des côtes », Les Échos, 3-4 décembre 2004, p.15.

**NERBOLLIER (D)**, « Le différent maritime gréco turc pourrait les relations entre les deux pays », Le Marin, 4 février 2005, p.4.



**PERETTI (F)**, « Piano paesaggistico, resta il braccio di ferro », La nuova Sardegna, 8 agosto 2006.

**PERETTI (F)**, « Piano paesaggistico, c'è il parere », La nuova Sardegna, 9 agosto 2006.

**ROGER (P)**, « Une Charte de l'environnement approuvée sans enthousiasme », Le Monde, 1<sup>er</sup> mars 2005, p.8.

**SANSON (M)**, « Bouches du Rhône : divergences sur l'aménagement du territoire », Le Monde, mercredi 5 mars, p.15.

**SIMON (F)**, « Natura 2000, le contraire d'une réserve », Ouest-France, 8 avril 2002, p.4.

**SIMON (F)**, « La France tarde à appliquer Natura 2000 », Ouest-France, 6-7 avril 2002, p.5.

## **-VII- Sites internet.**

### **-A- Sites institutionnels français.**

Appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux : [www.territoires-littoraux.com](http://www.territoires-littoraux.com)

Association nationale des élus du littoral : [www.anel.asso.fr](http://www.anel.asso.fr)

Bibliothèque nationale de France : [www.bnf.fr](http://www.bnf.fr)

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires : [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr)

Institut français de l'environnement : [www.ifen.fr](http://www.ifen.fr)

Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer : [www.ifremer.fr](http://www.ifremer.fr)

La documentation française : [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

Légifrance : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

Ministère de l'écologie et du développement durable: [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)

Observatoire du littoral : [www.ifen.fr/littoral](http://www.ifen.fr/littoral)

Parc international des Bouches de Bonifacio : [www.parcmarininternational.com](http://www.parcmarininternational.com)

Préfecture de Languedoc-Roussillon : [www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr](http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr)

Sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins : [www.sanctuaire-pelagos.org](http://www.sanctuaire-pelagos.org)

Syndicat mixte de la Côte d'Opale : [www.sm-cote-opale.fr](http://www.sm-cote-opale.fr)

## **-B- Sites institutionnels italiens.**

Institut central pour la recherche scientifique et technologique appliquée à la mer :  
[www.icram.org](http://www.icram.org)

Ministère de l'environnement et de la protection du territoire et de la mer :  
[www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)

Région Abruzzes : [www.regione.abruzzo.it](http://www.regione.abruzzo.it)

Région Basilicate : [www.regione.basilicata.it](http://www.regione.basilicata.it)

Région Calabre : [www.regione.calabria.it](http://www.regione.calabria.it)

Région Campanie : [www.regione.campania.it](http://www.regione.campania.it)

Région Émilie-Romagne : [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

Région Frioul Vénétie Julienne : [www.regione.fvg.it](http://www.regione.fvg.it)

Région Latium : [www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it)

Région Ligurie : [www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it)

Région Marches : [www.regione.marche.it](http://www.regione.marche.it)

Région Molise : [www.regione.molise.it](http://www.regione.molise.it)

Région Pouille : [www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)

Région Sardaigne : [www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it)

Région Sicile : [www.regione.sicilia.it](http://www.regione.sicilia.it)

Région Toscane : [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

Région Vénétie : [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)

## **-C- Sites d'organisations ou de conventions internationales.**

Accord Ramoge : [www.ramoge.org](http://www.ramoge.org)

Conseil de l'Europe : [www.coe.int](http://www.coe.int)

Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau : [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)

Convention sur la diversité biologique : [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)

Organisation des Nations Unies : [www.un.org](http://www.un.org)

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture : [www.fao.org](http://www.fao.org)

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture : [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

Programme des Nations Unies pour l'environnement : [www.unep.org](http://www.unep.org)

Réseau des petits États insulaires en développement : [www.sidsnet.org](http://www.sidsnet.org)

Union européenne : [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

### **-D- Sites institutionnels du Plan d'action pour la Méditerranée.**

Centre d'activités régionales d'information et de communication (CAR/INFO) : [www.inforac.org](http://www.inforac.org)

Centre d'activités régionales Plan bleu (CAR/PB) : [www.planbleu.org](http://www.planbleu.org)

Centre d'activités régionales pour les actions prioritaires (CAR/PAP) : [www.pap-thecoastcentre.org](http://www.pap-thecoastcentre.org)

Centre d'activités régionales pour les aires spécialement protégées (CAR/ASP) : [www.rac-spa.org](http://www.rac-spa.org)

Centre d'activités régionales pour la production propre (CAR/PP) : [www.cipn.es](http://www.cipn.es)

Centre régional méditerranée pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle (REMPEC) : [www.rempec.org](http://www.rempec.org)

Plan d'action pour la Méditerranée : [www.unepmap.org](http://www.unepmap.org)

### **-F- Sites français divers.**

Centre de droit maritime et océanique : [www.droit.univ-nantes.fr/labos/cdmo](http://www.droit.univ-nantes.fr/labos/cdmo)

Revue juridique Neptunus : [www.droit.univ-nantes.fr/labos/cdmo](http://www.droit.univ-nantes.fr/labos/cdmo)

### **-G- Sites italiens divers.**

Association italienne des constitutionnalistes : [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

Association Legambiente : [www.legambiente.com](http://www.legambiente.com)

Groupe d'intervention juridique association environnementaliste : <http://gruppodinterventogiuridico.blog.tiscali.it>

Portail des parcs italiens : [www.parks.it](http://www.parks.it)

Revue électronique de droit public, droit de l'économie et sciences de l'administration : [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)

Revue de droit public italien, droit communautaire et droit comparé : [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

Revue juridique de droit de l'environnement : [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)

Revue juridique d'urbanisme, d'environnement, de travaux publics, d'entités locales :  
[www.pausania.it](http://www.pausania.it)



# **ANNEXES**



## **Sommaire des Annexes.**

---

<b>ANNEXE I. PRINCIPALES RÉFÉRENCES NORMATIVES</b>	<b>627</b>
-I- <u>Droit international</u>	627
-II- <u>Droit interne français</u>	635
-III- <u>Droit interne italien</u>	638
-IV- <u>Autres références normatives de droit interne</u>	643
 <b>ANNEXE II. LE SYSTÈME RÉGIONAL MÉDITERRANÉEN</b>	 <b>647</b>
-I- <u>La méditerranéité : l'identité de la région méditerranéenne</u>	647
-II- <u>Les zones côtières méditerranéennes : territoires menacés</u>	656
-III- <u>Cartographies de la région méditerranéenne</u>	662
-IV- <u>Les délimitations maritimes en Méditerranée</u>	668
-V- <u>Le droit régional méditerranéen</u>	672
 <b>ANNEXE III. LES AIRES MARINES PROTÉGÉES EN MÉDITERRANÉE</b>	 <b>695</b>
-I- <u>Principales aires marines protégées en Méditerranée</u>	696
-II- <u>Les aires marines protégées en France</u>	698
-III- <u>Les aires marines protégées en Italie</u>	702
-IV- <u>Les aires marines protégées de coopération franco-italienne</u>	704
 <b>ANNEXE IV. L'UNION EUROPÉENNE ET LA PROTECTION DES ZONES CÔTIÈRES</b>	 <b>719</b>
 <b>ANNEXE V. LES ZONES CÔTIÈRES FRANÇAISES</b>	 <b>727</b>
-I- <u>Quelques chiffres essentiels</u>	727
-II- <u>La façade méditerranéenne</u>	727
-III- <u>Quelques dispositions juridiques applicables au littoral</u>	733
-IV- <u>Le programme de démonstration sur la gestion intégrée des zones côtières</u>	739
 <b>ANNEXE VI. LES ZONES CÔTIÈRES ITALIENNES</b>	 <b>747</b>
-I- <u>Quelques chiffres essentiels</u>	748
-II- <u>Quelques dispositions juridiques nationales régissant la zone côtière de manière incidente</u>	748
-III- <u>La protection des zones côtières à échelle régionale</u>	754





## ANNEXE I. PRINCIPALES RÉFÉRENCES NORMATIVES.

Nous proposerons ici un inventaire des principales références normatives utilisées pour cette étude. Nous y ajouterons les instruments juridiques non contraignants et les décisions juridictionnelles pour la partie consacrée au droit international et la jurisprudence pour ce qui est des droits internes français et italien.

### **-I- Droit international.**

#### **-§1- Instrument universels.**

Déclaration et Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable,  
Adoptés à Johannesburg en septembre 2002.

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel  
et l'accès à la justice en matière d'environnement,  
Adoptée à Aarhus le 25 juin 1998,  
Entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

Déclaration et Programme d'action sur le développement durable des petits États insulaires  
en développement,  
Adoptés à Bridgetown en mai 1994.

Déclaration et Plan d'action (Agenda 21) de la Conférence des Nations Unies sur  
l'environnement et le développement,  
Adoptés à Rio de Janeiro en juin 1992.

Déclaration de principes, non juridiquement contraignants mais faisant autorité, pour un  
consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable  
de tous les types de forêts,  
Adoptée à Rio de Janeiro en juin 1992.

Convention sur la diversité biologique,  
Adoptée à Rio de Janeiro le 5 juin 1992,  
Entrée en vigueur le 30 décembre 1993.

Convention cadre sur le changement climatique,  
Adoptée à New York le 9 mai 1992,  
Entrée en vigueur le 23 juin 1994.

Lignes directrices pour la protection du milieu marin contre la pollution marine d'origine  
tellurique,  
Adoptées à Montréal le 19 avril 1985.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer,  
Adoptée à Montégo Bay le 10 décembre 1982,  
Entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage,  
Adoptée à Bonn le 23 juin 1979,  
Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1983.

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction,  
Adoptée à Washington le 3 mars 1973,  
Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1975,  
Amendée à Bonn le 22 juin 1979.

Convention pour la protection du patrimoine mondial naturel et culturel,  
Adoptée le 16 novembre 1972,  
Entrée en vigueur le 17 décembre 1975.

Déclaration et Plan d'action de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement,  
Adoptés à Stockholm en juin 1972.

Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau,  
Adoptée à Ramsar le 2 février 1971,  
Entrée en vigueur le 21 décembre 1975.

Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures,  
Adoptée à Bruxelles le 29 novembre 1969,  
Entrée en vigueur le 19 juin 1975,  
Amendée en 1976, 1984 et 1992.

## **-§2- Instruments régionaux.**

### **-A- Principales conventions pour la protection des mers régionales.**

Convention cadre pour la protection de l'environnement marin en mer Caspienne,  
Adoptée à Téhéran le 4 novembre 2003.

Convention pour la coopération en matière de protection et de développement durable de l'environnement marin et côtier du Pacifique Nord-Est,  
Adoptée le 18 février 2002 à Antigua.

Plan d'action pour la protection et la gestion de l'environnement marin et côtier de la région des mers d'Asie du Sud,  
Adopté le 24 mars 1995.

Plan d'action pour le Pacifique du Nord-Ouest,  
Adopté le 4 septembre 1994.

Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, dite Convention OSPAR,

Adoptée à Paris le 21 septembre 1992.

Convention relative à la protection de la mer Noire contre la pollution,

Adoptée à Bucarest du 25 avril 1992.

Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement dans le Pacifique Sud,

Adoptée à Nouméa le 24 novembre 1986.

Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique orientale,

Adoptée à Nairobi le 21 juin 1985.

Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes,

Adoptée à Carthagène des Indes le 24 mars 1983.

Convention régionale pour la conservation du milieu marin de la mer Rouge et du golfe d'Aden,

Adoptée à Djedda le 14 février 1982.

Convention pour la protection de l'environnement marin et des zones côtières du Pacifique du Sud-Est,

Adoptée à Lima le 12 novembre 1981.

Plan d'action pour la protection et le développement des zones marines et côtières de la région d'Asie de l'Est,

Adopté en avril 1981.

Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre,

Adoptée à Abidjan le 23 mars 1981.

Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique,

Adoptée à Canberra le 20 mai 1980.

Convention pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution,

Adoptée à Koweït le 21 avril 1978.

Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution,

Adoptée à Barcelone le 16 février 1976,

Amendée à Barcelone le 10 juin 1995 et désormais intitulée Convention sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen.

Convention sur la protection de l'environnement marin de la mer Baltique,

Adoptée à Helsinki le 22 mars 1974.

## **-B- Union européenne.**

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Établir une stratégie de l'environnement pour la Méditerranée, COM(2006) 475 final, Bruxelles, 5 septembre 2006.

Règlement (CE) N°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) N°1260/1999, JOCE L-210/25 du 31 juillet 2006.

Règlement (CE) N°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) N°1783/1999, JOCE L-210/1 du 31 juillet 2006.

Règlement CE N°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JOCE L-210/19 du 31 juillet 2006.

Directive 2006/11/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, JOCE L-64 du 4 mars 2006.

Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE, JOCE L-64 du 4 mars 2006.

Commission des Communautés européennes, Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive « Stratégie pour le milieu marin »), COM(2005) 505 final, Bruxelles, le 24 octobre 2005.

Décision 2004/575/CE du Conseil du 29 avril 2004, portant conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole à la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée, JOCE L-261 du août 2004 p.40.

Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JOCE L 041 du 14 février 2003.

Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE L-148/24 du 6 juin 2002 (10).

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 27 octobre 2000, COM(2000) 547 final.

Règlement CE N°1655/2000 du Parlement européen et du Conseil concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE), JOCE C-308 du 17 octobre 2000.

Décision 1999/800/CE du Conseil du 22 octobre 1999 relative à la conclusion du protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée ainsi qu'à l'acceptation des annexes dudit protocole (convention de Barcelone), JOCE L-322 du 14 décembre 1999, p.1.

Décision 1999/801/CE du Conseil, du 22 octobre 1999, relative à l'acceptation des amendements au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique (convention de Barcelone), JOCE L-322 du 14 décembre 1999 p.18.

Décision 1999/802/CE, du Conseil du 22 octobre 1999 relative à l'acceptation d'amendements à la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et au protocole relatif à la prévention de la pollution par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs (convention de Barcelone), JOCE L-322 du 14 décembre 1999 p.32.

Résolution du Conseil du 6 mai 1994 concernant une stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières, JOCE C-135/2 du 18 mai 1994.

Directive 92/43 du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE L-206/7 du 22 juillet 1992, dite Directive Habitats.

Résolution du Conseil du 25 février 1992 relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière, JOCE C-59/1 du 6 mars 1992.

Décision 84/132/CEE du Conseil, du 1er mars 1984, concernant la conclusion du protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée, JOCE L-68 du 10 mars 1984 p.36.

Décision 83/101/CEE du Conseil, du 28 février 1983, concernant la conclusion du protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, JOCE L-67 du 12 mars 1983 p.1.

Décision 81/420/CEE du Conseil, du 19 mai 1981, concernant la conclusion du protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique, JOCE L-162 du 19 juin 1981 p.4.

Directive 79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE L-103 du 27 avril 1979, dite Directive Oiseaux.

Décision 77/585/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, portant conclusion de la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution ainsi que du protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs. JOCE L-240 du 19 septembre 1977 p.1.

### **-C- Conseil de l'Europe.**

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1630 du 25 novembre 2003, Érosion du littoral de la mer Méditerranée : conséquences pour le tourisme.

Convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000.

Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Sauvegarde de la nature N°101, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1149 du 30 janvier 1998, Développement durable des bassins de la mer Méditerranée et de la mer Noire.

Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation R (85) 18 du 25 septembre 1985 relative aux politiques d'aménagement des régions maritimes.

Conférence européenne ministérielle sur l'environnement, Résolution du 27 avril 1984 relative à la politique et la législation en matière de planification, d'aménagement et de gestion des zones côtières, rives fluviales et lacustres.

Conseil de l'Europe, Résolution 997 (1984) du 4 octobre 1984 relative à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement dans les régions côtières européennes.

Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Résolution 29 (73) du 26 octobre 1973 relative à la protection des zones côtières.

### **-D- Autres.**

Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente (ACCOBAMS),

Adopté à Monaco le 24 novembre 1996,

Entré en vigueur le 21 février 2002.

Accord relatif à la protection des eaux du littoral méditerranéen, dit Accord RAMOGE, Adopté le 10 mai 1976,

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1981,

Amendé le 27 novembre 2003 et désormais intitulé Accord relatif à la protection de l'environnement marin et côtier d'une zone de la mer Méditerranée.

### **-§3- Décisions juridictionnelles.**

#### **-A- Arrêts et avis de la Cour internationale de justice.**

CIJ, Arrêt du 25 septembre 1995, Affaire du projet Gabčíkovo-Nagymaros, Hongrie / Slovaquie, Rec. CIJ, p.5.

CIJ, Avis consultatif du 8 juillet 1994, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Rec. CIJ, p.268.

CIJ, Arrêt du 3 février 1994, Différend territorial Jamahiriya arabe libyenne / Tchad, Rec. CIJ, p.6.

CIJ, Arrêt du 26 novembre 1984, Affaires des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, Rec. CIJ, p.14.

CIJ, Arrêt du 19 décembre 1978, Plateau continental de la mer Égée, Rec. CIJ, p.3.

CIJ, Avis consultatif du 16 octobre 1975, Sahara occidental, Rec. CIJ, p.6.

CIJ, Arrêt du 6 avril 1955, Affaire Nottebohm, Rec. CIJ, p.23.

CIJ, Arrêt du 9 avril 1949, Affaire du détroit de Corfou, Royaume Uni / Albanie, Rec. CIJ, p.4.

#### **-B- Sentences arbitrales.**

Sentence arbitrale, 13 octobre 1995, Affaire de la laguna del Desierto, Chili / Argentine, RGDIP, 1996, T.2, p.592.

Sentence arbitrale du 31 juillet 1989, Frontière maritime entre le Sénégal et la Guinée-Bissau, RSA, Vol. XX, p.144.

Sentence arbitrale du 16 novembre 1957, Lac Lanoux, Espagne / France, RSA, Vol. XII, p.285.

Sentence arbitrale du 11 mars 1941, Fonderie du Trail, États-Unis / Canada, RSA, Vol. III, p.1907.

Sentence arbitrale du 4 avril 1928, Affaire de l'île de Palmas, Pays-Bas / États-Unis, RSA, Vol. II, p.829.

CPJI, Arrêt du 7 septembre 1927, Lotus, Série A, N°9.



**-C- Arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes.**

CJCE, 12 janvier 2006, Commission des Communautés européennes c/ République italienne, Affaire C-85/05.

CJCE, 28 octobre 2004, Commission des communautés européennes c/ République française, Affaire C-505/03, JOCE C-6/17 du 8 janvier 2005.

CJCE, 7 octobre 2004, Commission c/ France, Affaire C-239/03, Rec. 2004, p.1.

CJCE, 15 juillet 2004, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région et Électricité de France (EDF), Affaire C-213/03, Rec. 2004, p.1.

CJCE, 8 mai 2003, Wahlergruppe Gemeinsam, Affaire C-171/01, Rec. 2003, p.4301.

CJCE, 26 novembre 2002, Commission c/ France, Affaire C-202/01, Rec. 2002, p.11019.

CJCE, 27 juin 2002, Commission des Communautés européennes c/ République française, Affaire C-258/00, JOCE C-191/5 du 10 août 2002.

CJCE, 6 avril 2000, Commission c/ France, Affaire C-220/99, Droit de l'environnement, 2000, p.15, note L. Le Corre.

CJCE, 30 septembre 1987, Demirel, Affaire C-12/86, Rec. 1987, p.3719.

CJCE, 16 février 1978, Commission c/ Irlande, Affaire C-61/77, Rec. 1978, p.417.

CJCE, 3 février 1977, Beneditti c/ Munari, Affaire C-52/76, Rec. 1977, p.163.

CJCE, 6 octobre 1970, Franz Grad, Affaire C-9/70, Rec. 1970, p.825.

CJCE, 15 juillet 1964, Costa c/ ENEL, Affaire C-6/64, Rec. 1964, p.1141.

CJCE, 5 février 1963, Van Gend en Loos c/ Administratie der Belastingen, Affaire C-26/62, Rec. 1963, p.3.

## **-II- Droit interne français.**

### **-§1- Lois.**

Loi N°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JO du 31 décembre 2006.

Loi N°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs marins et aux parcs naturels régionaux, JO N°90 du 15 avril 2006 p.5682.

Loi N°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JO du 24 février 2005 p.3073.

Loi N°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO N°190 du 17 août 2004 p.14545.

Loi N°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO N°95 du 22 avril 2004 p.7327.

Loi N°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO du 28 février 2002 p.3808

Loi N°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO N°289 du 14 décembre 2000 p.19777, dite Loi SRU.

Loi N°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JO N°160 du 13 juillet 1999 p.10361.

Loi N°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi N°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO N°148 du 29 juin 1999 p.9515.

Loi N°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO du 3 février 1995.

Loi N°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO du 4 janvier 1992 p.187.

Loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO du 4 janvier 1986 p.200, dite Loi Littoral.

Loi N°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JO du 9 janvier 1983, article 57.

Loi N°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, JO du 30 juillet 1982.

Loi N°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars 1982.

Loi N°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres établissement public à caractère administratif, JO du 10 juillet 1975 p.7126.

Loi N°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JO du 18 juillet 1971

Loi N°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, JO du 29 novembre 1963 p.10643.

Loi N°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, JO du 18 décembre 1964.

## **-§2- Décrets.**

Décret N°2006-922 du 26 juillet 2006 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code de l'environnement, JO N°172 du 27 juillet 2006 p.11200.

Décret N°2006-884 du 17 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, JO du 19 juillet 2006.

Décret N°2006-834 du 10 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine, JO du 12 juillet 2006

Décret N°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, JO du 28 mai 2006.

Décret N°2005-1426 du 18 novembre 2005 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national du littoral, JO N°269 du 19 novembre 2005 p.18026.

Décret N°2004-1409 du 23 décembre 2004 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin d'Arcachon, JO du 28 décembre 2004.

Décret N°2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le Code de l'urbanisme, JO du 30 mars 2004 p.6081.

Décret N°2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L 321-2 du Code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L 146-4 du Code de l'urbanisme, JO du 30 mars 2004 p.6082.

Décret N°2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports, JO N°76 du 30 mars 2004 p. 6078.

Décret N°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer, JO N°32 du 7 février 2004 p.2616.

Décret N°2003-36 du 13 janvier 2003 portant création du Conseil national du développement durable, JO N°11 du 14 janvier 2003.

Décret N°2202-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs, JO du 24 avril 2002 p.7214.

Décret N°2000-098 du 19 septembre 2000 relatif au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, JO N°218 du 20 septembre 2000 p.14721.

Décret du 7 juillet 2000 portant création du Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens, JO N°159 du 11 juillet 2000 p.10503

Décret du 20 avril 1995 portant approbation du SMVM du bassin de Thau et de sa façade maritime, JO du 21 avril p.6215.

Décret N°89-694 du 20 septembre 1989 portant application de dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique, JO du 26 septembre 1989 p.12130.

Décret N°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, JO du 9 décembre 1986 p.14791.

Décret N°79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, JO du 26 août 1979 p.2098.

Décret N°67-931 du 20 octobre 1967 créant une mission interministérielle du littoral aquitain, JO du 24 octobre 1967 p.10460.

Décret N°63-580 du 18 juin 1963 portant création d'une Mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon, JO du 19 juin 1963 p.5427.

Décret N°59-768 du 26 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence - Côte d'Azur, JO du 27 juin 1959.

### **-§3- Jurisprudence administrative.**

CE, 2 octobre 2006, SA Marcellesi et autre, Req. N°271327, 271330 et 271757, Environnement, N°12, 2006, p.29, note J-M Février.

CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou c/ M.Statius, Construction Urbanisme, Req. N°s275922 et 275924, Droit de l'environnement, 2006, p.368, note L. Bordereaux, Construction Urbanisme, 1/2006, p.22, note V. Guinot.

CE, 7 février 2005, Soleil d'Or, Req. N°264315, Droit de l'environnement, 2005, p.161, note S. Grataud, DMF, 2005, p.659, note J-M Bécet, BJD, 2005, p.10, note J-C Bonichot.

CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, Req. N°251534, Environnement, 2004, note L. Benoit, BJD, 2004, p.86, note J-C Bonichot, DMF, 2005, p.659, note J-M Bécet.

CE, 30 décembre 2002, Commune de Six Fours les plages, Req. N°245621, RJE, 2004, p.8, obs. F. Billet, Construction Urbanisme, 4/2003, note P. Benoit-Cattin.

CE, 13 novembre 2002, Commune de Ramatuelle, Req. N°219034, JCP A, 2003, p.303, note L. Bordereaux, Environnement, 3/2003, p.9, note L. Benoit, AJDA, 2003, p.337, note J. Morand-Deville.

CE, 5 février 2001, SA SEERI Méditerranée, Req. N°211875, Droit de l'environnement, 2001, p.105, comm. N. Calderaro.

CE, 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement, Req. N°20424, Construction Urbanisme, 1/2000, p.18, note D. Larralde, BJD, 2000, p.306, note L. Touvet.

CE, 22 octobre 1999, Commune de Pénestin-sur-mer, Société Sofi Ouest, Req. N°180422 et 180447, AJDA, 2000, p.366, note E. Le Cornec, RDI, 1/2000, p.32, note J. Morand-Deville et L. Touvet.

CE, 15 octobre 1999, Commune de Logonna Daoulas, Req. N°198578 et 198579, BJD, 5/1999, p.341, note L. Touvet, DMF, 1999, p.888.

CE, 27 septembre 1999, Commune de Bidart, Req. N°178869, BJD, 1999, p.336, note A. Seban.

CE, 25 novembre 1998, Commune de Grimaud, Req. N°168029, Rec. p.82.

CE, 13 mai 1994, Commune de Dreux, Req. N°116549, AJDA, 1994, p.652, note H. Hecquard-Théron.

CE, 14 janvier 1994, Commune du Rayol-Canadel, Req. N°127025, Rev. Adm., 1994, p.17, N°172.

CE, 12 février 1993, Commune de Gassin et SA Sagic, Req. N°128251, AJDA, 1993, p.336, note C. Maugue et L. Touvet, LPA, 10 mai 1993, note B. Lamortette.

CE, Section, 24 juillet 1981, Association pour la sauvegarde du pays de Rhuys, Req. N°22129, AJDA, 1982, p.173, note J. Chapuisat.

CE, 20 février 1981, Commune de Saint Quay Portrieux, Req. N°16449, AJDA, 1981, p.465, chron. F. Tiberghien et B. Lassene, DMF, 1983, p.269, note J-P Beurier.

CE, 12 octobre 1973, Kreitman, RDP, 1974, p.1150, conclusion Gentet.

CE, 30 mars 1973, Ministère de l'aménagement du territoire, de l'Équipement et du Tourisme c/ Schwetsoff et autres, Req. N°88151, AJDA, 1973, p.366, note J. Dufau.

CE, 4 décembre 1970, Sieur Starr, Req. N°78558 et 78678, AJDA, 1971, p.112, note F. Moderne.

CE, 25 septembre 1970, Commune de Batz sur mer et Dame Veuve Tesson, AJDA, 1971, p.37, chron. MM. Labeloulle et Cabanes.

### **-III- Droit interne italien.**

#### **-§1- Droit national.**

##### **-A- Lois.**

Legge 23 dicembre 2005, N°266, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2006), GU N°302 del 29 dicembre 2005.

Legge 31 luglio 2002, N°179, Disposizioni in materia ambientale, GU N°189 del 13 agosto 2002.

Legge 27 febbraio 2002, N°16, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2001, N°452, recante disposizioni urgenti in tema di accise, di gasolio per autotrazione, di smaltimento di oli usati, di giochi e scommesse, nonché sui rimborsi IVA, GU N°49 del 27 febbraio 2002.

Legge 28 dicembre 2001, N°448, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2002, GU N°301 del 29 dicembre 2001

Legge 23 marzo 2001, N°93, Disposizioni in campo ambientale, GU N°79 del 4 aprile 2001.

Legge 9 dicembre 1998, N°426, Nuovi interventi in campo ambientale, GU N°291 del 14 dicembre 1998.

Legge 15 maggio 1997, N°127, Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo (Bassanini 2), GU N°113 del 17 maggio 1997.

Legge 15 marzo 1997, N°59, Delega al governo per il conferimento di funzione e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa (Bassanini 1), GU N°63 del 17 marzo 1997.

Legge 5 gennaio 1994, N°37, Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche, GU N°14 del 19 gennaio 1994 S0 N°11.

Legge 4 dicembre 1993, N°494, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge del 5 ottobre 1993, N°400, recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime, GU N°285 del 4 dicembre 1993.

Legge 5 febbraio 1992, N°177, Norme riguardanti aree demaniali nelle province di Belluno, Como, Bergamo e Rovigo per il trasferimento al patrimonio disponibile e successiva cessione a privati, GU N°50 del 29 febbraio 1992.

Legge 6 dicembre 1991, N°394, Legge quadro sulle aree protette, GU del 13 dicembre 1991.

Legge 28 agosto 1989, N°305, Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente, GU N°205 del 2 settembre 1989.

Legge 18 maggio 1989, N°183, Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, GU N°120 del 25 maggio 1989.

Legge 8 luglio 1986, N°349, Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, GU N°162 del 15 luglio 1986.

Legge 8 agosto 1985, N°431, Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 27 giugno 1985 N°312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, GU N°197 del 22 agosto 1985 ( Legge Galasso).

Legge 28 febbraio 1985, N°47, Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie, GU N°53 del 2 marzo 1985.

Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, GU del 18 gennaio 1983.

Legge 10 maggio 1976, N°319, Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento coordinate con le modifiche ed integrazioni apportate dalla Legge 8/10/1976 N°690, dalla Legge 24/12/1979, N°650, dalla Legge 23/4/1981, N°153, GU N°141 del 29 maggio 1976, dite Loi Merli.

Legge 29 giugno 1939, N°1497, Protezione delle bellezze naturali, GU N°241 del 14 ottobre 1939.

#### **-B- Décrets.**

Decreto legislativo 3 aprile 2006, N°152, Norme in materia ambientale, GU N°88 del 14 aprile 2006.

Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, N°42, Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002 N°137, GU N°45 del 24 febbraio 2004, SO N°28.

DPR 17 giugno 2003, N°261, Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, GU N°215 del 16 settembre 2003.

Decreto legislativo 18 agosto 2000, N°267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, N° 265, GU N° 227 del 28 settembre 2000.

Decreto legislativo 11 maggio 1999, N°152, Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati da fonti agricole, GU N°177 del 30 luglio 1999.

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, N° 112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 N°59, GU N°92 del 21 aprile 1998, SO N°77.

DPR 24 juillet 1977, N°616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge del 22 luglio 1975 N°382, GU N°234 del 29 agosto 1977.

## **-§2- Droit régional.**

### **-A- Émilie Romagne.**

Legge regionale 31 marzo 2005, N°13, Statuto della regione Emilia-Romagna, Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna N°61 del 1 aprile 2005.

Deliberazione 13 maggio 2002, N°750, Nomina del Comitato istituzionale di riferimento per l'indirizzo strategico e del comitato intersettoriale di progetto per la gestione integrata delle zone costiere, in attuazione della Deliberazione GR 2794/2001.

Deliberazione 10 dicembre 2001, N°2794, Approvazione delle linee di indirizzo per la gestione integrata delle zone costiere e contributo Cerviambiente.

Legge regionale 4 marzo 2000, N° 20, Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio, Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna N°52 del 27 marzo 2000.

Legge regionale 13 marzo 1979, N°7, Interventi della regione Emilia-Romagna per la difesa della costa adriatica ai fini ambientali, turistici e di protezione degli insediamenti civili e produttivi, Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna N°28 del 15 marzo 1979.

Legge regionale 7 dicembre 1978, N°47, Tutela e uso del territorio, Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna N°161 del 11 dicembre 1978.

### **-B- Ligurie.**

Deliberazione della Giunta regionale 21 maggio 2004, N°512, Linee guida per le spiagge libere e libere attrezzate e criteri per la concessione di nuovi stabilimenti balneari.

Legge regionale 28 aprile 1999, N°13, Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti, Bollettino ufficiale della Regione Liguria N°8 del 5 maggio 1999 Parte I.

Deliberazione del Consiglio regionale del 26 febbraio 1990, N°6, Piano territoriale di coordinamento paesistico.



### **-C- Sardaigne.**

Legge regionale del 6 dicembre 2006, N°19, Bollettino ufficiale della Regione Sardegna N°41 del 14 dicembre 2006.

Deliberazione N°22/3 du 24 maggio 2006, Adozione del Piano paesaggistico regionale.

Legge regionale 18 maggio 2006, N°6, Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna (ARPAS), Bollettino ufficiale della Regione Sardegna N°16 del 23 maggio 2006.

Legge regionale 11 maggio 2006, N°4, Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazioni della spesa, politiche sociali e di sviluppo, Bollettino ufficiale della Regione Sardegna N°15 del 13 maggio 2006.

Deliberazione N° 9/2 del 9 marzo 2005, Istituzione del conservatore delle coste della Sardegna.

Legge Regionale 25 novembre 2004, N°8, Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale, Bollettino ufficiale della Regione Sardegna N°38 del 25 novembre 2004.

Legge regionale 22 dicembre 1989, N°45, Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale, Bollettino ufficiale della Regione Sardegna N°48 del 22 dicembre 1989.

### **-D- Autres droits régionaux.**

Legge regionale 23 giugno 2006, N°17, Disciplina della tutela e dell'uso della costa, Bollettino ufficiale della Regione Puglia N°79 del 27 giugno 2006.

Deliberazione 25 gennaio 2005, N°6, Approvazione del piano di tutela delle acque, supplemento al Bollettino ufficiale della Regione Toscana N°9 del 2 marzo 2005.

Deliberazione 29 dicembre 2004, N°4451, Rimodulazione programma e risorse finanziarie disponibili per la realizzazione di interventi di difesa dei litorali dall'erosione, Bollettino Ufficiale della Regione Veneto N°17 del 15 febbraio 2005.

Legge regionale 5 gennaio 2001, N°1, Norme per la valorizzazione e lo sviluppo del litorale del Lazio, Bollettino ufficiale della Regione Lazio N°3 del 30 gennaio 2001.

Deliberazione del 31 luglio 2003, N°143, Programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale del Lazio.

Legge regionale 11 aprile 1986, N°17, Bollettino ufficiale della Regione Lazio N°5 del 19 febbraio 2000.

### **-§3- Jurisprudence.**

TAR Sardegna, 6 ottobre 2003, Sentenze N°1203, 1204, 1206, 1207, 1208.

Corte costituzionale, 20 dicembre 2002, N°536.

Corte costituzionale, 26 luglio 2002, N°407, RGA, 2002, p.937.

Consiglio di Stato, Sez.II, 20 maggio 1998, N°548, 549, 550, Associazioni Amici della Terra c/ Regioni autonoma della Sardegna, RGA 2/1999, pp.338-357.

Corte costituzionale, 23 luglio 1997, N°262.

Corte costituzionale, 28 luglio 1995, N°417.

Corte costituzionale, 28 luglio 1995, N°417.

Corte costituzionale, 30 dicembre 1987, N°641.

Corte costituzionale, 28 maggio 1987, N°210, Foro italiano, 1988, I, p.346.

Corte costituzionale, 10 aprile 1987, N°123.

Corte costituzionale, 27 giugno 1986, N°151, Foro italiano, 1986, I, p.2690.

Corte di cassazione, Sez. III penale, 20 gennaio 1983.

Corte costituzionale, 29 dicembre 1982, N°239, Foro italiano, 1983, I, p.2.

### **-IV- Autres références normatives de droit interne.**

#### Algérie :

Loi N°02-02 du 5 février 2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral, Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire N°10 du 12 février 2002.

#### Croatie :

Règlement sur l'aménagement et la protection de la zone littorale protégée, Journal officiel de la République de Croatie, 13 septembre 2004.

#### Espagne :

Ley 22/1988 de 28 de Julio, de costas, Boletín Oficial del Estado N°181 de 29 julio 1988.

#### États-Unis :

Coastal Zone Management, October 27, 1972 (Public Law 92-583, 16 U.S.C. 1451-1456).

#### Grèce :

Loi N°2344 de 1940 sur les côtes et les rivages.

Israël :

Law for the protection of the coastal environment, August 4, 2004.

Liban :

Loi du 24 juin 1966 sur la planification des côtes.

Maroc :

Loi N°11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, Dahir N°1-03-59 du 10 rabii I 1424 (12 mai 2003) portant promulgation de la loi N°11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, Bulletin Officiel N°5118 du 19 Juin 2003.

Tunisie :

Loi N°95-72 du 24 juillet 1995 portant création de l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral (APAL).

Loi N°88-91 du 2 août 1988 portant création de l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement (ANPE).





## ANNEXE II. LE SYSTÈME RÉGIONAL MÉDITERRANÉEN.

L'isolement ancestral inhérent aux singularités géographiques de la région méditerranéenne a fait naître dans les populations un sentiment très fort d'identité. Il existe ainsi un « sentiment diffus mais puissant d'appartenance à un même ensemble, avec ses spécificités particulières, tout autour du bassin méditerranéen<sup>2401</sup> » : c'est ce que l'on nomme la « méditerranéité » (I). Dans ce bassin dont nous présenterons quelques cartographies (III), les zones côtières constituent des territoires de plus en plus menacés (II). Les délimitations maritimes représentent par ailleurs une difficulté particulière dont nous présenterons les enjeux essentiels (IV). Enfin, cet espace n'ayant pu échappé à la régionalisation du droit international de l'environnement marin, nous exposerons les dispositions majeures du droit régional méditerranéen et notamment le projet de protocole relatif à la GIZC (V).

### **-I- La méditerranéité : l'identité de la région méditerranéenne.**

La région méditerranéenne fonde son identité sur un écosystème commun (§1) et une histoire partagée (§2).

#### **-§1- Un écosystème commun.**

La Méditerranée occupe approximativement l'emplacement de l'ancienne mer Thétis qui se referma lors de la montée vers le nord de la plaque tectonique africaine<sup>2402</sup>. Les deux plaques lithosphériques Eurasie et Afrique s'affrontent encore aujourd'hui de Gibraltar au Caucase, entretenant un volcanisme actif dont les principales manifestations ont lieu en

<sup>2401</sup> BEDJAOUI (M), « Présentation générale » in La Méditerranée, espace de coopération ?, Actes du colloque organisé à Aix-en-Provence les 2 et 3 juillet 1993, Économica, 1994, p.23.

<sup>2402</sup> Il y a deux cent millions d'années, les continents du globe se sont assemblés pour former un super-continent, la Pangée, qui s'est ensuite morcelé. Un espace a formé une grande mer qui, vers l'est, a rejoint l'Océan pacifique, et vers l'ouest, s'est enfoncée au niveau de la Grèce actuelle : il s'agissait de Téthys, l'ancêtre de la Méditerranée.

Italie<sup>2403</sup> et provoquent de fréquents tremblements de terre<sup>2404</sup>. D'une superficie de 2,5 millions de kilomètres carrés<sup>2405</sup>, la Méditerranée est une mer profonde puisque intercontinentale : sa profondeur, de 1.500 mètres en moyenne, atteint 5.150 mètres au large de la côte méridionale de Grèce<sup>2406</sup> ; son volume, de 3.700.000 kilomètres cube, couvrirait la France d'une colonne d'eau de 7 kilomètres. La Méditerranée compte près de 46.000 kilomètres de linéaire côtier<sup>2407</sup>, îles et archipels compris<sup>2408</sup>, dont le tiers appartient à la Grèce. Ses rivages sont majoritairement composés de côtes rocheuses à falaises, de côtes à cordons littoraux et de deltas<sup>2409</sup>. L'eau y est reconnue pour sa tiédeur : à partir de 200 mètres, la température se stabilise à 13° C<sup>2410</sup>. Cette originalité s'explique par l'existence d'une fosse dans le détroit de Gibraltar qui empêche les eaux profondes et froides de l'Atlantique de se déverser ; un même « verrou » existe à l'entrée de la mer Noire.

L'évolution géologique de la région a formé deux bassins, séparés par un seuil de 135 mètres de profondeur entre la Sicile et la Tunisie. La Méditerranée occidentale<sup>2411</sup> est la partie la plus simple du point de vue géographique puisqu'elle se réduit à deux bassins. Le plus vaste, le bassin algéro-provençal, est une vaste plaine s'étendant sur 485.000 km<sup>2</sup>, sans ses annexes que sont la mer d'Alboran, la mer des Baléares et la mer de Ligurie. À l'est, le bassin tyrrhénien en est séparé par les hauteurs du seuil corso-sarde<sup>2412</sup>. La Méditerranée orientale<sup>2413</sup>, à l'inverse, se déploie sur une structure géologique beaucoup plus complexe, comprenant la mer Ionienne, la mer Adriatique, la mer Égée et le bassin Levantin. Plus à l'est, elle se prolonge par une mer annexe, la mer Noire<sup>2414</sup>. Le plateau

---

<sup>2403</sup> Etna, Stromboli, Vésuve...

<sup>2404</sup> C'est le cas notamment en Grèce, en Turquie, en Algérie et en Italie où 44% du territoire national est compris dans une zone à risque moyen ou élevé de sismicité.

<sup>2405</sup> Ce qui représente 1/30<sup>e</sup> de la surface de l'océan atlantique et 1/80<sup>e</sup> de la surface totale des mers et océans du globe.

<sup>2406</sup> Fosse de Matapan.

<sup>2407</sup> Le linéaire côtier mondial représente plus de 603.000 kilomètres.

<sup>2408</sup> Les îles représentent à elles seules plus de 19.000 kilomètres de côte.

<sup>2409</sup> Une autre classification peut être effectuée en distinguant les côtes rocheuses et les côtes dites d'accumulation. Ces dernières, représentant 46% du linéaire côtier, dépendent des apports en sédiments terrestres et marins résultant à la fois de l'érosion et de la dynamique marine : il s'agit des plages, dunes, deltas, marais, lagunes... Par nature, ces côtes sédimentaires sont particulièrement sensibles aux activités humaines.

<sup>2410</sup> À profondeur égale, l'eau de l'océan Atlantique est à 3 ou 4 °C.

<sup>2411</sup> D'une superficie d'environ 0.85 millions de kilomètres carrés.

<sup>2412</sup> CARRE (F), « La Mer Méditerranée » in MORINIAUX (V) (Coord), La Méditerranée, Éditions du Temps, Paris, 2001, p.13.

<sup>2413</sup> D'une superficie de 1.65 millions de km<sup>2</sup>.

<sup>2414</sup> Il convient d'ajouter à cette liste la mer de Marmara, étendue de 12.000 km<sup>2</sup> entre le Bosphore et les Dardanelles, ainsi que la mer d'Azov, au sud-est de l'Ukraine.

continental des États méditerranéens est en général très étroit ; il occupe une extension maximale de 50 milles sur les côtes du Levant, et est pratiquement inexistant à certains endroits, comme sur la côte française. À l'intérieur de ces deux bassins, les îles sont nombreuses et inégalement réparties. On dénombre en Méditerranée près de 4.000 îlots de moins de 10 km<sup>2</sup> et 162 îles qui dépassent ce seuil ; près de 200 sont habitées. Au total, l'espace insulaire méditerranée couvre 39.230 km<sup>2</sup>, soit 2,3% de la surface du bassin<sup>2415</sup>.

D'un point de vue géographique, la Méditerranée éponyme reste donc le plus bel exemple de méditerranée puisqu'elle n'est naturellement reliée à l'océan que par un « étroit cordon ombilical<sup>2416</sup> », le détroit de Gibraltar. Elle constitue ainsi la plus vaste mer au milieu des terres tout en ne représentant que 0,8% de la superficie totale des mers<sup>2417</sup>.

L'originalité du climat méditerranéen<sup>2418</sup> donne naissance à des communautés végétales particulières, adaptées au fort ensoleillement et aux longues périodes de sécheresse, et par conséquent peu exigeantes d'un point de vue hydrique. Le cortège méditerranéen<sup>2419</sup> est ainsi l'un des plus riche de notre planète, avec près de 25.000 espèces dont près de 13.000 sont endémiques<sup>2420</sup>. « Le bassin méditerranéen possède donc à lui seul environ 10% des espèces de plantes supérieures que compte l'ensemble de la biosphère<sup>2421</sup> ». L'olivier constitue l'arbre emblématique de la région. 96% des 800 millions d'oliviers du monde se concentrent ainsi dans les pays méditerranéens où l'on compte aujourd'hui près de 3 millions d'exploitations oléicoles<sup>2422</sup> ; pour cette raison, nombre d'auteurs délimitent l'aire

---

<sup>2415</sup> DAGORNE (A), « Le milieu physique : permanence des atouts naturels et fragilité du milieu méditerranéen » in LIEUTAUD (J) (Sous la direction de), Une mer entre trois continents, La Méditerranée, Ellipses, 2001, p.11.

<sup>2416</sup> CARRE (F), « La Mer Méditerranée » in MORINIAUX (V) (Coord.), La Méditerranée, Éditions du Temps, Paris, 2001, p.9.

<sup>2417</sup> Et son volume moins de 0.003% du volume total des mers.

<sup>2418</sup> Le centrage latitudinal de la Méditerranée autour de 35° introduit des constantes climatiques. Ainsi, malgré sa taille réduite, la région biogéographique méditerranéenne apparaît bien définie d'un point de vue climatique. La mer Méditerranée est ainsi la seule mer ayant donné son nom à un climat, caractérisé par l'existence de quatre systèmes dépressionnaires et la survenance de faibles précipitations. Sur ce point JAURAND (E), « L'unité et l'empreinte du climat méditerranéen » in GERVAIS-LAMBONY (M-A) (Sous la direction de), La Méditerranée, Atlante, 2002, pp.25-31.

<sup>2419</sup> Fraction de la flore dont le centre de gravité se situe autour du bassin méditerranéen : ALEXANDRE (F), « Le milieu biophysique méditerranéen » in MORINIAUX (V) (Coord.), La Méditerranée, Éditions du Temps, Paris, 2001, p.63.

<sup>2420</sup> LOPEZ (A), CORREAS (E), Assessment and Opportunities of Mediterranean Networks and action plans for the Management of Protected Areas, I, Gland, Switzerland and Cambridge, 2003, p.6.

<sup>2421</sup> RAMADE (F) et al., Conservation des écosystèmes méditerranéens, Les Fascicules du Plan Bleu 3, Économica, 1997, p.9.

<sup>2422</sup> ANGLES (S), « L'olivier, un arbre et une culture au cœur de la Méditerranée » in MORINIAUX (V) (Coord.), La Méditerranée, Éditions du Temps, Paris, 2001, pp.113-128.



méditerranéenne en suivant les contours de la culture de l'olivier<sup>2423</sup>. Les espaces étant fortement humanisés, les formations dégradées ont presque partout remplacé la végétation naturelle. Les paysages n'en restent pas moins variés, et, sur une courte distance, l'on passe de la sèche garrigue à une forêt ombragée de pins ou de hêtres. Cette diversité est liée à la juxtaposition de plaines littorales et de massifs montagneux plus arrosés, où se maintiennent de belles forêts d'espèces naturelles ou introduites. La forêt méditerranéenne s'étend sur 400.000 km<sup>2</sup>; la directive Habitats du 21 mai 1992<sup>2424</sup> recense, pour la seule région euro-méditerranéenne, 42 habitats différents de forêts. En tant que zone tampon entre l'eau et le sol, elle permet une pénétration plus douce et plus longue des pluies, empêchant le ruissellement. La dégradation du milieu par les incendies<sup>2425</sup>, les coupes de bois ou les défrichements agricoles laissent place à des formations herbacées et buissonnantes dont la garrigue et le maquis constituent les meilleurs exemples<sup>2426</sup>. Même si elles se raréfient, les dunes littorales abritent des associations végétales limitées à un nombre restreint de stations et parfois même endémique d'un tout petit nombre d'entre elles<sup>2427</sup>. Notons que la diversité biologique de la Méditerranée ne se limite pas aux plantes; ainsi, 35 des 62 espèces d'amphibiens de la région sont endémiques (56%), de même que 111 des 179 espèces de reptiles (62%). Les herbiers de Posidonie jouent, en

<sup>2423</sup> « Parmi les nombreux critères proposés pour délimiter le domaine écologique méditerranéen stricto sensu, celui qui correspond le mieux à la réalité demeure, semble-t-il, les limites d'extension géographique de la culture de l'olivier » : RAMADE (F) et al., Conservation des écosystèmes méditerranéens, Les Fascicules du Plan Bleu 3, Économica, 1997, p.1. « La Méditerranée court ainsi du premier olivier atteint quand on vient du nord aux premières palmeraies compactes qui surgissent avec le désert » : BRAUDEL (F), « La terre » in BRAUDEL (F) (Sous la direction de), La Méditerranée, l'espace et l'histoire, Flammarion, 1985, p.23. Notons alors que le système de Barcelone liant les seuls États riverains de la Méditerranée, il exclut par là même le Portugal qui fait pourtant incontestablement partie de la région méditerranéenne sur le plan écologique.

<sup>2424</sup> Directive 92/43/CEE du conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite Directive Habitats.

<sup>2425</sup> Selon l'UICN, 200.000 hectares de forêt disparaissent en moyenne chaque année dans le bassin méditerranéen, les principales causes étant l'aridité du milieu conjugué à un défaut d'entretien de certains espaces.

<sup>2426</sup> Il est à noter que beaucoup d'espèces végétales, aujourd'hui caractéristiques du milieu méditerranéen, ont en réalité été introduites par l'homme il y a maintenant de nombreux siècles. Ainsi, les cactées comme les agaves, les aloès ou les figuiers de barbarie proviennent du continent américain, tandis que l'eucalyptus vient directement d'Australie. Outre l'aspect ornemental, l'augmentation des espèces introduites est un phénomène dont les répercussions sur le milieu peuvent s'avérer problématiques. En témoigne l'expansion inquiétante de l'algue *Caulerpa Taxifolia* dans le milieu marin : PNUE/PAM, Actes de l'atelier sur les espèces *Caulerpa* invasives en Méditerranée, Heraklion, Crète, Grèce, 18-20 mars 1998, MAP Technical Report Series N°125, Athens, 1999; BOUDOURESQUE (C-F), MEINESZ (A), « Une nouvelle menace pour les biocénoses littorales de Méditerranée : l'expansion de l'algue introduite *Caulerpa Taxifolia* » in BELLAN-SANTINI (D), LACAZE (J-C), POIZAT (C), Les biocénoses marines et littorales de Méditerranée, Synthèse, menaces et perspectives, MNHN, Paris, 1994, pp.127-132. On estime également à 350 le nombre d'espèces allogènes importées de la mer Rouge par le Canal de Suez.

<sup>2427</sup> Par exemple, *Artemisio-Armerietum* des arrières dunes du sud ouest de l'Espagne : RAMADE (F) et al., Conservation des écosystèmes méditerranéens, Les Fascicules du Plan Bleu 3, Economica, 1997, p.20.

mer, un rôle comparable à celui des forêts ; plante à fleurs, *Posidonia oceanica* fait partie des rares phanérogames marines<sup>2428</sup>, dont cinq espèces vivent en Méditerranée<sup>2429</sup>. Ils se rencontrent devant toutes les côtes méditerranéennes entre zéro et quarante mètres de profondeur et constituent de véritables forêts sous-marines, avec des densités atteignant les mille faisceaux de feuilles par mètre carré. Dédiés à Poséidon, les herbiers ont la particularité de protéger les cordons littoraux de la houle en fixant les fonds marins. Leur végétation luxuriante sert de refuge et de nourriture à quelques 400 espèces d'algues et 600 espèces d'animaux<sup>2430</sup>. Tout comme la forêt, ils produisent d'importantes quantités d'oxygène<sup>2431</sup>.

Les carences quantitatives de biomasse en mer<sup>2432</sup> n'empêchent pas une grande diversité du milieu marin. L'extrême transparence des eaux méditerranéennes rend possible la photosynthèse jusqu'à une centaine de mètres. De là une importante diversité des chaînes biotiques ; alors que sa surface ne représente que 0,8% de la surface de l'océan mondial, la mer Méditerranée compte 7% des espèces de faune et de flore marine connues dans le monde, abritant 900 espèces marines dont une vingtaine de cétacés<sup>2433</sup>.

Deuxième plus forte production de biomasse après la forêt équatoriale, les zones humides sont sources d'une exceptionnelle biodiversité. La surface des zones humides méditerranéennes, difficile à préciser ne serait-ce que parce qu'elles sont des milieux en évolution constante, se répartit en lagunes côtières (6.500 km<sup>2</sup>), lacs et marais naturels (12.000 km<sup>2</sup>) et zones humides artificielles (jusqu'à 10.000 km<sup>2</sup>), soit une surface totale

---

<sup>2428</sup> Le terme phanérogame « qualifie une plante à fleurs et à graines, c'est à dire à organes reproducteurs visibles » : Dictionnaire Bordas de la langue française.

<sup>2429</sup> Les cinq phanérogames marines de Méditerranée sont : *Posidonia oceanica*, *Cymodocea nodosa*, *Zostera noltii*, *Zostera marina* et *Halophila stipulacea*, la dernière se rencontrant uniquement en Méditerranée orientale : BOUDOURESQUE (C-F), MEINESZ (A), LEDOYER (M), VITIELLO (P), « Les herbiers à Phanérogames marines » in BELLAN-SANTINI (D), LACAZE (J-C), POIZAT (C), Les biocénoses marines et littorales de Méditerranée, Synthèse, menaces et perspectives, MNHN, Paris, 1994, p.98.

<sup>2430</sup> GUGLIELMI (P), « Zones marines protégées en Méditerranée : enjeux et potentiels pour un développement durable », Forum Gestion Intégrée des Zones Côtières en Méditerranée : Vers un protocole régional, Cagliari, 28-29 mai 2004, p.1.

<sup>2431</sup> Un mètre carré d'herbier produit jusqu'à 14 litres d'oxygène par jour.

<sup>2432</sup> La mer Méditerranée est une mer oligotrophe. Les ressources halieutiques comprennent quelque 120 espèces commerciales pour une pêche annuelle de l'ordre de 1.1 millions de tonnes. La mer Baltique, dont la superficie est cinq fois inférieure, fournit au moins deux fois la production méditerranéenne. Cette pauvreté de la biomasse s'explique par une carence en sels nutritifs, éléments indispensables à la fabrication de matières organiques par les végétaux, ainsi qu'au faible brassage des eaux. De même, l'étroitesse du plateau continental réduit les zones possibles de forte reproduction du benthos.

<sup>2433</sup> BENOIT (G), COMEAU (A) (Dir.), Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, p.303. À noter que 28% des espèces marines méditerranéennes sont endémiques.

équivalente à celle de la Sicile ou de l'Albanie<sup>2434</sup>. Les deltas, comme celui du Rhône en France, du Pô en Italie et du Nil en Égypte, et certaines régions de lagunes et de marais salants, constituent les zones humides côtières les plus caractéristiques. Espaces de transition entre la terre et la mer, elles représentent des sites privilégiés pour l'hivernage ou la reproduction de nombreuses espèces d'oiseaux : on estime ainsi à deux milliards le nombre d'oiseaux migrateurs de 150 espèces différentes qui les utilisent comme site étape pendant leur migration entre l'Eurasie et l'Afrique. Au niveau végétal, les zones humides françaises accueillent 30% des espèces remarquables et menacées<sup>2435</sup>. Sur le plan économique, on estime que la valeur des bénéfices environnementaux fournis par les zones humides côtières s'élève à 2,4 millions d'euros par kilomètre carré<sup>2436</sup>.

Les populations riveraines de la Méditerranée ont ainsi en commun un milieu original qui, malgré une extension longitudinale importante, présente des constantes remarquables d'ordre naturalistique. De par la diversité des espèces, milieux et paysages qu'elle abrite, la zone côtière méditerranéenne est caractérisée par une exceptionnelle richesse. Toutefois, « par suite de longue histoire d'occupation humaine et de l'ancienneté de son agriculture, la région méditerranéenne ne renferme plus, à l'heure actuelle, d'écosystème terrestre demeuré en état vierge d'action anthropique, c'est à dire réellement inaltéré par l'homme<sup>2437</sup> ». C'est dire si l'empreinte de l'homme est importante dans la région (§2).

---

<sup>2434</sup> L'Égypte regroupe 25% de la superficie totale des zones humides méditerranéennes.

<sup>2435</sup> Données disponibles sur le site Internet : [www.tourduvalat.org](http://www.tourduvalat.org).

<sup>2436</sup> BENOIT (G), COMEAU (A) (Dir.), Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, p.303.

<sup>2437</sup> RAMADE (F) et al., Conservation des écosystèmes méditerranéens, Les Fascicules du Plan Bleu 3, Economica, 1997, p.6.

## **-§2- Une Histoire partagée.**

L'Histoire des civilisations méditerranéennes est une des plus riches qu'il soit. L'action anthropique, dont les germes remontent à dix mille ans, a façonné l'espace et les mémoires de manière considérable.

Avant de voir s'épanouir sur ses rivages les civilisations de l'Antiquité grecque puis romaine et de devenir un grand carrefour culturel et commercial, la Méditerranée fut durant plusieurs millénaires un désert. Venu du continent est-africain où naquit l'espèce humaine, l'homme s'est installé sur les rives de la Méditerranée orientale il y a près de 10.000 ans. Toutefois, ce n'est qu'à partir du VII<sup>e</sup> millénaire avant notre ère que les premiers Égéens se sédentarisent sur les côtes et dans les plaines maritimes du bassin. À cette période, la mer reste avant tout une barrière insurmontable que seuls quelques hommes tentent de franchir ; le succès de ces expéditions est à l'origine des premières implantations humaines dans les îles éloignées. Ainsi, au début du VI<sup>e</sup> millénaire avant J-C, les îles du grand large encore inhabitées - comme Chypre, la Crète, Malte, la Corse ou les Baléares - voient débarquer leurs premiers occupants. C'est ainsi que s'effectue la colonisation du bassin occidental de la Méditerranée. Au Néolithique, l'occupation permanente des rives méditerranéennes conduit au développement de l'agriculture et de l'élevage<sup>2438</sup> ; dans ce contexte, apparaissent les premiers échanges entre peuples installés, échanges qui restent toutefois limités tant quantitativement que géographiquement.

Beaucoup plus tard, les Phéniciens seront les premiers à naviguer dans les deux bassins de la Méditerranée et par-là même, à nouer des liens entre ces deux mondes jusque-là séparés<sup>2439</sup>. Ainsi, à partir du milieu du VII<sup>e</sup> siècle avant J-C le monde grec commence à s'ouvrir sur la Méditerranée. Une première vague de colons se déplace vers les anciens établissements mycéniens de la Sicile et de l'Italie du sud. Simultanément ou presque, d'autres colons s'installent dans le Nord de la mer Égée. À l'exemple des Phéniciens, les cités se lancent dans le grand commerce et, à leur tour, créent des comptoirs et des ports :

---

<sup>2438</sup> Le IV<sup>e</sup> millénaire av. J-C est caractérisé par le passage de la cueillette à la culture des céréales. C'est également la période des premières utilisations agricoles des eaux du Nil : BETHEMONT (J), Géographie de la Méditerranée, Armand Colin, 2001, p.62.

<sup>2439</sup> « Leur commerce prend ses mailles dans tout le Levant, il atteint la mer rouge, plonge vers l'océan indien. Quand l'Ouest aura été prospecté, il s'étendra jusqu'à Gibraltar et s'aventurera dans l'Atlantique » : BRAUDEL (F), « L'aube » in BRAUDEL (F) (Sous la direction de), La Méditerranée, L'espace et l'histoire, Flammarion, 1985, p.109.

les Phocéens fondent alors Marseille et Ampurias (Catalogne). La Méditerranée connaît ainsi au VI<sup>e</sup> siècle avant J-C une activité maritime très intense. De cette puissance émerge l'empire maritime d'Athènes, centre du commerce méditerranéen jusqu'à la fin du IV<sup>e</sup> siècle avant J-C. Très vite pourtant, cet équilibre se rompt : Sparte se révolte et il faut désormais compter avec l'activité commerciale de Rhodes et de Byzance. Carthage, qui signifie «Ville nouvelle», est créée par les Tyriens au début de leur exploration de la côte africaine. Elle deviendra la grande puissance navale de l'Occident méditerranéen jusqu'au II<sup>e</sup> siècle avant notre ère et disputera âprement à Rome la suprématie au cours des guerres puniques, avant de s'incliner en 146 avant J-C.

Au II<sup>e</sup> siècle avant notre ère, les romains deviennent la première puissance méditerranéenne. La victoire sur Carthage a non seulement mis hors jeu la première puissance navale de l'ouest méditerranéen mais elle a également livré à Rome un empire comprenant la Sicile, le sud de l'Espagne et l'Afrique du nord. La conquête de la Gaule méridionale parachève sa suprématie sur les régions du bassin occidental. Rome peut alors soumettre le bassin oriental, en annexant la Macédoine et en menant campagne contre le royaume de Pergame en Asie Mineure. En 133 avant J-C, l'ensemble de la Méditerranée lui appartient. Pour la première fois de son histoire, l'ensemble du bassin méditerranéen tombe sous la coupe d'une unique puissance impériale ; ainsi, à *Mare nostrum* est rapidement associée la *pax romana*, la domination politique, culturelle, sociale, économique et religieuse de l'empire. Il s'agit là d'une représentation très puissante qui a traversé l'histoire et entretenu dans l'imaginaire méditerranéen le mythe d'un âge d'or, synonyme de stabilité et d'abondance<sup>2440</sup>. La navigation maritime atteint son apogée sous l'empire romain ; la piraterie éradiquée, un nombre croissant de navires sillonne la mer et achemine bois, céréales, vins de Gaule, soieries, parfums et épices d'Extrême-Orient... La suprématie romaine véhicule également le christianisme qui devient religion majoritaire.

En l'an 395, le partage de l'Empire en deux royaumes, suite à la mort de l'Empereur Théodose 1<sup>er</sup>, marque le déplacement du centre politique, économique et culturel de Rome vers Byzance. Le bassin occidental en effet, le plus exposé à la pénétration des envahisseurs barbares déferlant sur l'Europe de l'ouest, voit renaître la piraterie et décliner

---

<sup>2440</sup> WACKERMANN (G), « Du mythe de l'unicité à la diversité méditerranéenne » in WACKERMANN (G), Un carrefour mondial, la Méditerranée, Ellipses, Paris, 2001, pp.27-36 ; BETHEMONT (J), Géographie de la Méditerranée, Armand Colin, 2001, p.295.

ses activités commerciales ; de là la décadence, la ruine, l'effondrement... À cette période et dans les siècles suivants, le monde méditerranéen connaît alors deux fractures majeures dont les répercussions sont aujourd'hui encore perceptibles. La Méditerranée sépare alors l'ouest latin, catholique, occidental et l'est grec, orthodoxe, oriental. Au VII<sup>e</sup> siècle, une seconde fracture, longitudinale cette fois, séparera les eaux septentrionales et les eaux méridionales : au nord la chrétienté, au sud l'islam.

Après la chute de l'Empire romain, le royaume d'Orient perdurera plus de mille ans, faisant s'épanouir deux civilisations, l'une chrétienne, l'autre musulmane, avant que la prise de Constantinople par les Turcs en 1453 ne permette à l'Empire ottoman de s'étendre sur l'ensemble du bassin oriental<sup>2441</sup>. L'unité perdue n'est cependant pas encore un signe de déclin. Les audacieuses entreprises commerciales de Venise<sup>2442</sup>, d'Amalfi et de Gênes vont le démontrer, en se glissant dans les conflits entre les trois mondes pour tirer lucrativement leur épingle du jeu.

Du XVI<sup>e</sup> à la fin du XVIII<sup>e</sup>, le bassin méditerranéen subit de nombreuses luttes d'influence. Les cités maritimes italiennes sont dominées par l'autorité espagnole. Les Anglais, qui occupent le détroit de Gibraltar depuis 1704, imposeront plus tard leur suprématie en Méditerranée afin d'assurer un blocus contre Bonaparte. À partir du XIX<sup>e</sup>, le mythe d'une unité politique méditerranéenne est totalement anéanti : le bassin méditerranéen devient une constellation d'États au sein de laquelle les pays européens occupent une place déterminante en étendant leurs possessions coloniales. Le XX<sup>e</sup> siècle ne sera que la poursuite du phénomène amorcé. Durant la guerre froide, la mer Méditerranée devient le théâtre de la confrontation entre l'est et l'ouest. En 1980, la moitié des navires de guerre du monde y est concentrée<sup>2443</sup>, les eaux méditerranéennes constituant à la fois le flanc sud de l'OTAN et la voie d'accès aux océans pour la flotte soviétique. En quelques siècles, le bassin méditerranéen est ainsi devenu une véritable mosaïque au sein de laquelle l'existence d'une mer commune ne suffit plus à générer une unité politique. De par son positionnement géographique, la Méditerranée est un carrefour entre trois continents - l'Europe, l'Afrique et l'Asie - et entre trois aires culturelles, l'Occident

---

<sup>2441</sup> Venu de l'Asie centrale, l'Empire ottoman élimine l'Empire byzantin et se substitue à l'Arabe.

<sup>2442</sup> Pour une histoire de Venise : BEC (C), Histoire de Venise, Que sais-je ? N°945, PUF, 1993 ; CROUZET-PAVAN (E), Venise triomphante, les horizons d'un mythe, Albin Michel, 1999 ; DIEHL (C), La République de Venise, Flammarion, 1985 ; LANE (F), Venise une République maritime, Flammarion, 1985.

<sup>2443</sup> MUTIN (G), Géopolitique du monde arabe, Ellipses, 2001, p.6.

chrétien à l'ouest, le monde orthodoxe en Méditerranée orientale, les territoires de l'islam au sud et à l'est. La région méditerranéenne dispose donc d'une identité commune qui ne doit toutefois pas masquer une réalité plus nuancée : la région méditerranéenne est une et plusieurs à la fois, berceau d'une vie et source d'infinies nuances. La région est ainsi un paradoxe en elle-même, inspirant l'unité mais se révélant terre de contrastes. Contrastes de couleurs évidemment - la Méditerranée bariolée - mais aussi contrastes culturels, économiques, sociaux, politiques... La complexité des situations en présence s'oppose d'ailleurs à la perception traditionnelle d'une opposition nord sud qui ne constitue qu'un raccourci.

La méditerranéité, ce sentiment diffus collectif, présente donc des extériorités incontestables dont la mer constitue le point d'ancrage. Berceau d'un écosystème original, la mer Méditerranée a été moteur de la colonisation des deux rives et support d'échanges entre les peuples. L'attrait séculaire qu'elle suscite auprès des riverains est tel qu'il fait naître aujourd'hui une pression humaine considérable, sur ses rivages comme sur eux, au point d'en menacer aujourd'hui l'intégrité (II).

## **-II- Les zones côtières méditerranéennes : territoires menacés.**

L'espace littoral méditerranéen est aujourd'hui particulièrement menacé par la diversité et l'intensité des usages qu'il supporte, sur terre comme sur mer. Faute d'être exhaustif, nous tenterons ici de présenter l'essentiel des menaces qui pèsent sur ce milieu. Deux phénomènes caractérisent ainsi l'urbanisation récente des États méditerranéens : la colonisation des littoraux au détriment des espaces intérieurs d'une part, la concentration de la population dans de vastes métropoles littorales d'autre part.

Le bassin méditerranéen comptait en 2000 une population proche de 427 millions. À l'horizon 2025, ce chiffre pourrait atteindre 524 millions, dont 328 millions pour la seule rive sud<sup>2444</sup>. Ce poids démographique considérable est accentué par une fréquentation saisonnière considérable. La clémence du climat, la richesse du patrimoine naturel et culturel ont fait de la Méditerranée la première région touristique au monde. En 1970, les États riverains recevaient déjà plus de 58 millions de touristes internationaux ; ils en

---

<sup>2444</sup> ATTANÉ (I), COURBAGE (Y), Demography in the Mediterranean region. Situation and projections, Part I, Plan Bleu, juin 2004, p.4.

accueillent aujourd'hui 364 millions chaque année<sup>2445</sup>, soit 30% des flux internationaux. À 70%, le tourisme méditerranéen est un tourisme balnéaire. Trois des plus grands récepteurs mondiaux s'y localisent : la France, l'Espagne, l'Italie. Si la rive sud a longtemps été en retard dans ce secteur<sup>2446</sup>, certains États acquièrent aujourd'hui une place grandissante dans l'industrie touristique : la Turquie, qui accueillait 750.000 touristes en 1970, en reçoit aujourd'hui près de 10 millions<sup>2447</sup>. De même, l'Égypte et la Tunisie reçoivent annuellement près de 5 millions de touristes. Le secteur touristique constitue donc un enjeu économique majeur pour le bassin méditerranéen, représentant en moyenne 12% des exportations de biens et de services<sup>2448</sup>. L'augmentation de la pression démographique, permanente et saisonnière, affecte particulièrement les zones côtières. L'étude de la répartition de la population témoigne en effet d'une véritable littoralisation du peuplement : au total, ce ne sont pas moins de 220 millions de personnes qui vivent en milieu littoral. Ainsi, bien qu'elles ne représentent que 17% de la superficie totale des États méditerranéens, les zones côtières rassemblent aujourd'hui 34% du nombre total de leurs habitants<sup>2449</sup>. Depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, on assiste donc à une véritable explosion de la population méditerranéenne et à une concentration de celle-ci en zone littorale. L'urbanisation littorale est alors une expression directe de cette croissance démographique et du développement des activités économiques dans le bassin méditerranéen.

« La Méditerranée a hérité l'idée urbaine des civilisations du Croissant Fertile où elle est née, en Mésopotamie, vers la fin du IV<sup>e</sup> millénaire avant notre ère<sup>2450</sup> ». La précocité du fait urbain est une caractéristique de l'aire méditerranéenne. Le réseau urbain actuel est l'héritage direct des réseaux qui se sont constitués il y a quelques millénaires<sup>2451</sup> ; ainsi, « la Méditerranée doit son unité à un réseau de villes et de bourgs précocement constitués et

---

<sup>2445</sup> BENOIT (G), COMEAU (A) (Dir.), Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, 2006, p.387.

<sup>2446</sup> Le cap du million de touristes est franchi en 1950 en Espagne, en 1967 en Grèce, en 1975 en Tunisie.

<sup>2447</sup> FLAMENT (E), « Tourisme en Méditerranée » in LIEUTAUD (J) (Sous la direction de), Une mer entre trois continents, La Méditerranée, Ellipses, 2001, p.84.

<sup>2448</sup> BENOIT (G), COMEAU (A) (Dir.), Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, p.336.

<sup>2449</sup> ATTANÉ (I), COURBAGE (Y), Demography in the Mediterranean region. Situation and projections, Part I, Plan Bleu, juin 2004, p.21.

<sup>2450</sup> PITTE (J-R), « Les paysages méditerranéens » in MORINIAUX (V) (Coord), La Méditerranée, Éditions du Temps, Paris, 2001, p.94.

<sup>2451</sup> GRENON (M), BATISSE (M) (Sous la direction de), Le Plan bleu, avenir du bassin méditerranéen, Économica, 1988, p.17.



remarquablement tenaces<sup>2452</sup> ». L'augmentation massive et rapide des populations au cours du XX<sup>e</sup> siècle génère aujourd'hui un phénomène d'explosion urbaine : en quarante ans, la population urbaine de l'Algérie est passée de 20 % à 50 % de son total, tandis que la capitale égyptienne, Le Caire, avec ses 11,5 millions d'habitants, figure parmi les 20 mégalofoles les plus peuplées au monde<sup>2453</sup>. L'espace littoral est particulièrement concerné : Marseille, Gênes, Barcelone, Tunis, Alexandrie, Alger... On parle même aujourd'hui de « mégalofoalisation des côtes<sup>2454</sup> ». Plus de 8 millions d'habitants dans le sud et 17 millions d'habitants dans le nord sont regroupés dans 17 métropoles littorales<sup>2455</sup>. Ces cités constituent le plus souvent des villes portuaires où cohabitent sur le littoral activités urbaines et portuaires ; l'urbanisation littorale atteint ici son paroxysme<sup>2456</sup>. L'espace côtier méditerranéen est aujourd'hui urbanisé à 68,8% ; ce chiffre devrait atteindre 74,4% en 2025<sup>2457</sup>.

Ce phénomène de littoralisation du peuplement et d'urbanisation de l'espace côtier n'est bien évidemment pas sans conséquence sur l'écosystème littoral<sup>2458</sup>. Il conduit en premier lieu à une artificialisation de la bande côtière entraînant la raréfaction ou la disparition de certains milieux, comme les cordons dunaires ou les zones humides côtières<sup>2459</sup>. De même, l'importance de la population côtière, permanente et saisonnière, exige un redéploiement et une gestion nouvelle de la capacité d'accueil que les communes littorales peinent parfois à établir. Ainsi, 48% de ces communes ne disposent d'aucun système de traitement des eaux usées<sup>2460</sup> ; c'est là une source importante de pollution tellurique, aggravée par une absence presque totale de marées et un faible brassage des eaux<sup>2461</sup> rendant le milieu très sensible à

<sup>2452</sup> AYMARD (M), « Espaces » in BRAUDEL (F) (Sous le direction de), La Méditerranée, l'espace et l'histoire, Flammarion, 1985, p.194.

<sup>2453</sup> 40 % des citoyens égyptiens y résident.

<sup>2454</sup> BENOIT (G), COMEAU (A) (Dir.), Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, 2006, p.305.

<sup>2455</sup> CHARPENTIER (B), La Méditerranée blessée, la mer malade de la terre, Éditions Glénat, Grenoble, 1992, p.105.

<sup>2456</sup> Sauf - et c'est rare - lorsque les configurations générales du milieu ne le permettent pas comme à Venise, Tunis, ou Alexandrie.

<sup>2457</sup> ATTANÉ (I), COURBAGE (Y), Demography in the Mediterranean region. Situation and projections, Part I, Plan Bleu, juin 2004, p.23.

<sup>2458</sup> Il n'est pas non plus sans conséquence sur l'anthroposystème lui-même.

<sup>2459</sup> De 3 millions d'hectares à l'époque romaine, les zones humides méditerranéennes ne représentaient plus que 200.000 hectares en 1994 : PNUE/PAM/PAP, Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, vi.

<sup>2460</sup> COCOSSIS (H), « La GIZC en Méditerranée », Forum Gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée : vers un protocole régionale, Cagliari, 28-29 mai 2004. p.4. Pour une analyse complète du sujet : PNUE/PAM/MEDPOL, Les stations d'épuration des eaux usées municipales dans les villes côtières de la Méditerranée, MAP Technical Report Series N°128, Athens, 2000.

<sup>2461</sup> La mer Méditerranée met entre 70 et 80 ans pour renouveler complètement ses eaux.

la pollution. De même, l'urbanisation mal maîtrisée constitue une source importante de pollutions sonore et atmosphérique et pose de graves problèmes en matière de ressource en eau<sup>2462</sup>. Enfin, la pression démographique induit une forte croissance des infrastructures et équipements littoraux : au-delà des 286 ports de commerce, les littoraux méditerranéen accueillent également 750 ports de plaisance, 112 aéroports, 238 usines de dessalement, 13 établissements gaziers, 55 raffineries, 180 centrales thermiques<sup>2463</sup>... Sans modification substantielle des comportements, la moitié des côtes méditerranéennes pourrait ainsi être irréversiblement artificialisée en 2025<sup>2464</sup>.

Ainsi, d'une manière générale et de façon sommaire, les rivages méditerranéens sont aujourd'hui le théâtre d'un double conflit. En premier lieu, la concentration de la population dans les zones côtières pose des difficultés en matière de consommation de l'espace entre les multiples activités humaines. En second lieu, cette présence massive de l'homme dans un milieu à la fois riche et fragile pose le problème de la conciliation entre développement des activités économiques et préservation des écosystèmes. De la même manière, la partie maritime de la zone côtière n'est pas épargnée par les perturbations humaines.

Le commerce maritime fait ainsi partie des traditions séculaires en Méditerranée ; d'abord limité au seul bassin oriental, il a permis par la suite aux États des deux rives de tisser des liens avec les nations atlantiques. Aujourd'hui transitent par ces eaux près du tiers du trafic mondial de pétrole. 200 lignes de ferry assurent également le transport de passagers. Ces navires utilisent les services de 286 ports de commerce, soit environ un port tous les 150 kilomètres de linéaire côtier. Le transport maritime n'est pas sans conséquence sur le milieu côtier. En effet, sont rejetées chaque année par les navires près 635.000 tonnes de

---

<sup>2462</sup> Sur cette question, voir notamment : PNUE/PAM, L'eau des méditerranéens : situation et perspectives, MAP Technical Report Series N°158, Athènes, 2004, 366p ; PNUE/PAM/Plan Bleu, Résultats du Forum de Fiuggi sur les « Avancées de la gestion de la demande en eau en Méditerranée », Constats et Propositions, Plan Bleu, Janvier 2003, 35p ; MARGAT (J), Atlas de l'eau dans le bassin méditerranéen, UNESCO/Plan Bleu/CCGM (Commission de la Carte Géologique du Monde), Paris, UNESCO, 2004, 46 p.

<sup>2463</sup> BENOIT (G), COMEAU (A) (Dir.), Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, 2006, p.305.

<sup>2464</sup> Ce taux est aujourd'hui supérieur à 40%, avec des différences très importantes selon les régions : 70% de la frange littorale entre Barcelone et Naples, pratiquement 100% des littoraux monégasques, libanais, israéliens, slovènes, 10% de la côte albanaise... BENOIT (G), COMEAU (A) (Dir.), Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, p.312.

pétrole brut dont une partie importante vient s'échouer en zone côtière<sup>2465</sup> ; le transport maritime est également à l'origine de l'introduction en Méditerranée de près de 500 espèces invasives, dont la célèbre *Caulerpa Taxofolia*.

D'un point de vue socio-économique, la pêche revêt une importance considérable, constituant à la fois un fondement identitaire de la région et représentant plus de 420.000 emplois dont 280.000 pêcheurs. La Turquie, l'Italie, la Grèce et l'Espagne constituent les États qui exploitent le plus la Méditerranée. Quantitativement, les captures pélagiques sont les plus importantes avec 71% des prises. Même si leur valeur marchande est souvent supérieure, le développement des captures benthiques est limité par l'étroitesse des plateaux continentaux. Selon les estimations de la FAO, les unités de pêche opérant en Méditerranée sont au nombre de 84.000 dont 85% sont des unités de pêche côtière<sup>2466</sup> ; ces dernières années, l'augmentation des captures s'est accompagnée d'une baisse des rendements, signe d'un début de dégradation des stocks<sup>2467</sup>. Notons enfin que la Méditerranée subit le poids des activités extractives, principalement orientée vers les forages pétrolier et gazeux<sup>2468</sup>, ainsi que les sables et graviers.

La forte croissance de la population littorale - accompagnée de fait par un accroissement des activités humaines sur cet espace - ainsi que le développement des activités maritimes traditionnelles, sont donc autant d'atteintes potentielles à l'environnement côtier. À ces multiples nuisances, il convient d'ajouter les menaces d'un changement climatique qui deviennent un facteur de risque supplémentaire, affectant particulièrement les plus importantes zones humides et les terres basses dans les différentes parties du littoral<sup>2469</sup>.

---

<sup>2465</sup> Pour une présentation détaillée du trafic maritime en Méditerranée, voir notamment : Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Direction des Affaires Maritimes, Étude du trafic maritime en Méditerranée occidentale, Rapport de synthèse, 15 avril 2004, 60p.

<sup>2466</sup> La pêche méditerranéenne est donc avant tout l'affaire de flottilles artisanales, ce qui fait dire à certains qu'elle présente « plus d'intérêt sur le plan de l'ethnographie que sur celui de l'économie » : BETHMONT (J), Géographie de la Méditerranée, Armand Colin, 2001, p.126.

<sup>2467</sup> BENOÎT (G), COMEAU (A) (Dir.), Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, Éditions de l'aube, Plan Bleu, p.327.

<sup>2468</sup> Les principaux foyers d'extraction sont les côtes espagnoles orientales, les côtes italiennes orientales, le Golfe de Tarente, le sud de la Sicile, les côtes grecques de la mer Ionienne, le nord de la mer Égée, les côtes égyptiennes et libyennes, et le large de la façade est du littoral algérien.

<sup>2469</sup> MED Forum, The effects of the climate change in the Mediterranean, Conclusions and proposals, MED Forum, Barcelona, January 2004, 8p.

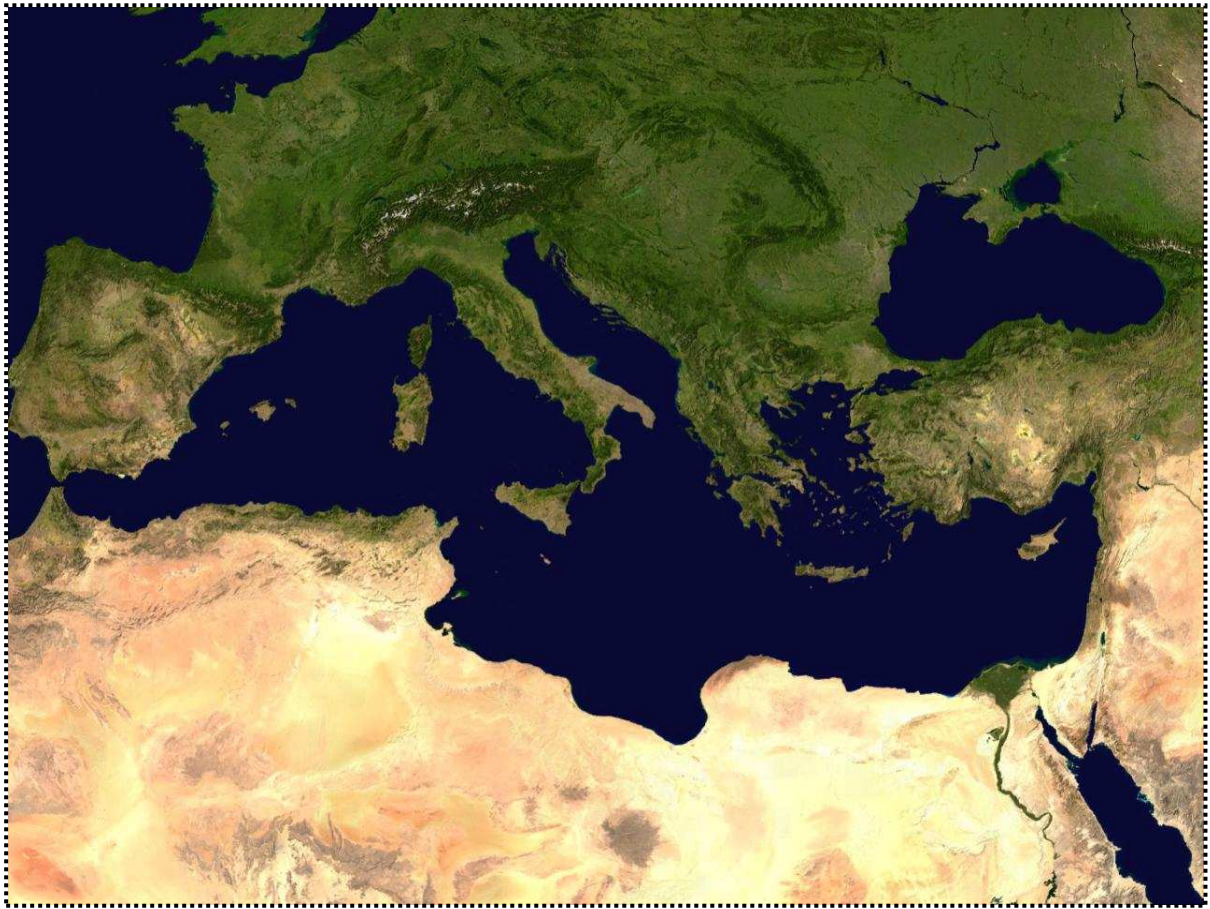
L'étude de ces zones à risque démontre que « les effets causés par l'homme augmentent considérablement les problèmes associés à l'élévation du niveau de la mer<sup>2470</sup> ».

Cet inventaire des perturbations écologiques subit par la zone côtière méditerranéenne est loin d'être exhaustif ; il permet néanmoins de cerner l'enjeu que constitue aujourd'hui la gestion rationnelle de cet espace et de comprendre pourquoi une action, notamment normative, est aujourd'hui particulièrement nécessaire.

---

<sup>2470</sup> COCOSSIS (H), « La GIZC en Méditerranée », Forum Gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée : vers un protocole régionale, Cagliari, 28-29 mai 2004. p.2.

### **-III- Cartographies de la région méditerranéenne.**



**Images satellites du bassin méditerranéen et du détroit de Gibraltar.**

*Source : [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)*

**Les pays méditerranéens et leurs régions méditerranéennes.**

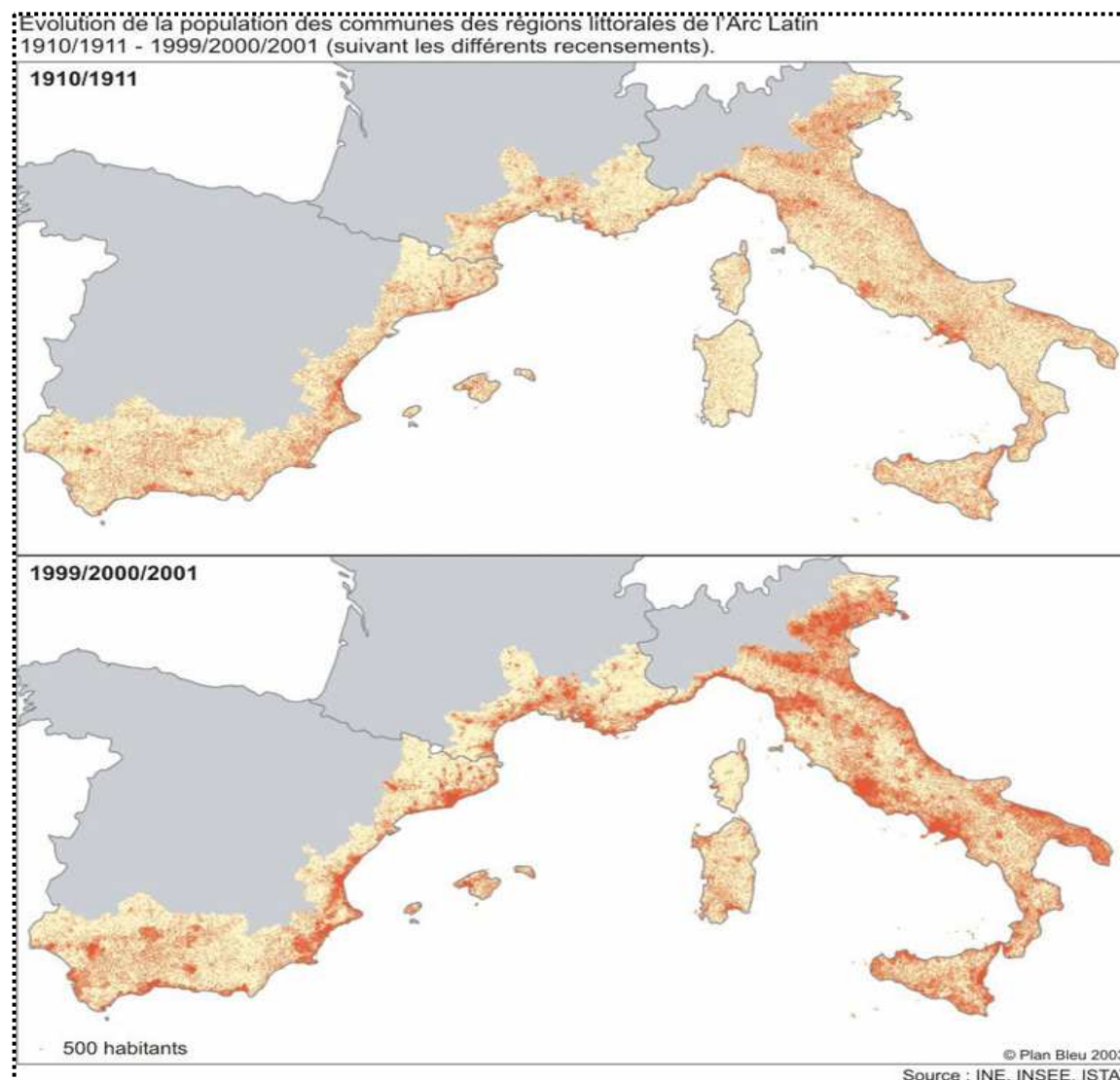


Source : Gaussen & De Philippis - FAO

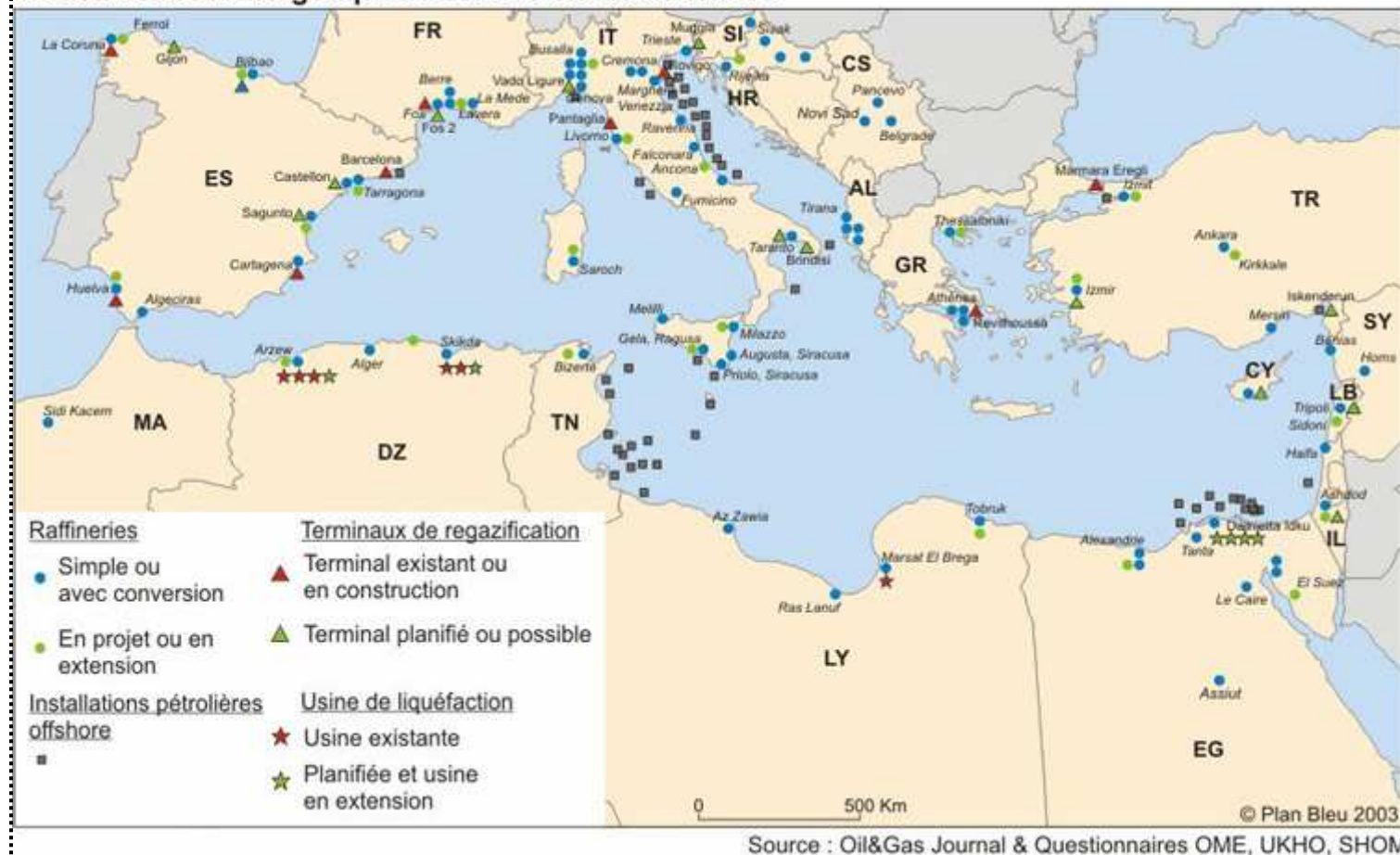


**Évolution de la population des communes des régions littorales de l'Arc latin. 1910/1911 – 1999/2000/2001.**

*Source : Plan bleu.*

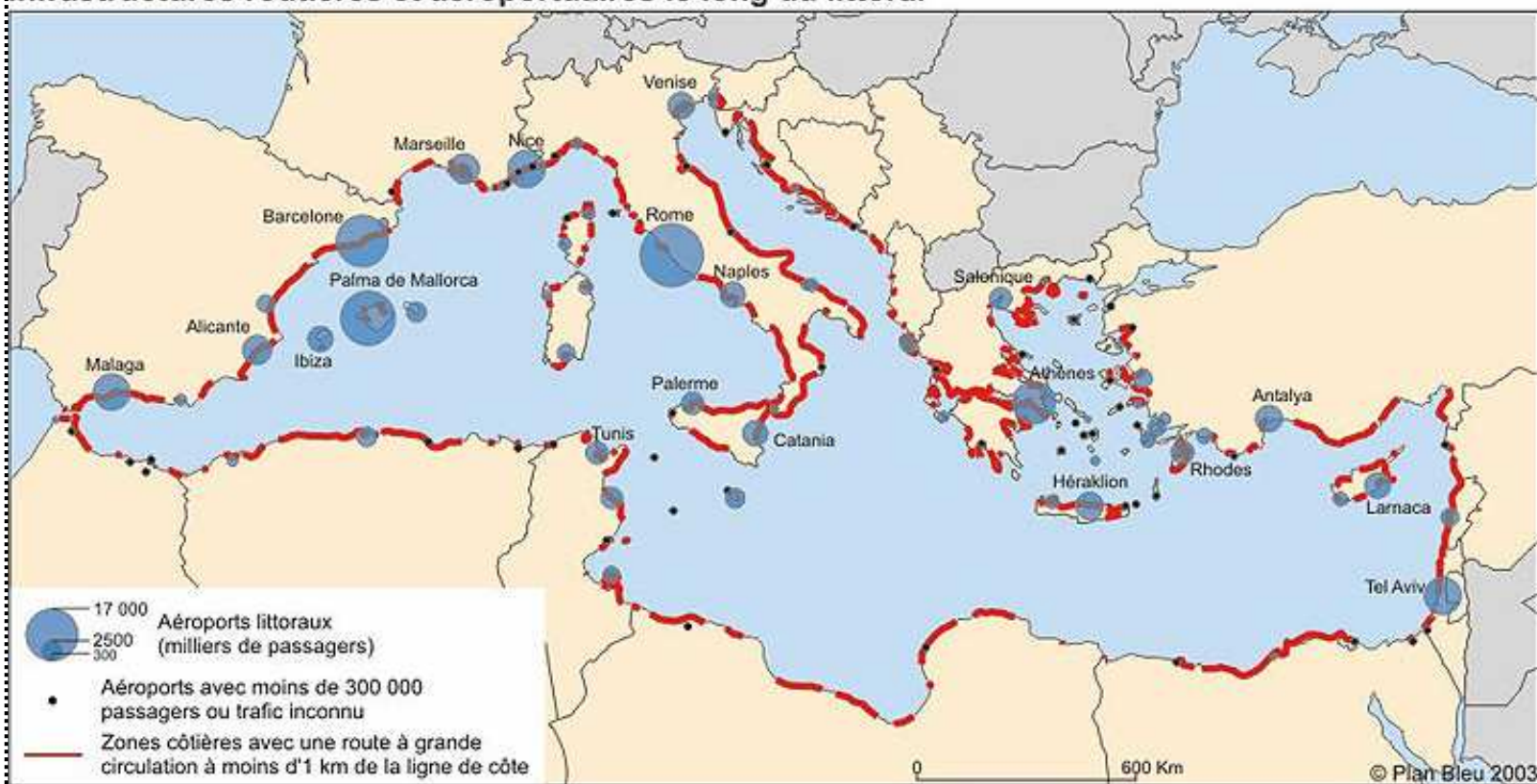


## Infrastructures énergétiques littorales en Méditerranée





## Infrastructures routières et aéroportuaires le long du littoral



Source : Diverses sources statistiques nationales

## Côtes sédimentaires et leurs écosystèmes



Source : F. Ramade, Plan Bleu 1997

#### **-IV- Les délimitations maritimes en Méditerranée.**

Aujourd'hui, seuls Monaco et la Bosnie-Herzégovine disposent de frontières maritimes précisément établies. Pour des raisons géographiques et diplomatiques, les délimitations maritimes s'avèrent en effet particulièrement complexes en Méditerranée<sup>2471</sup>.

Comme le prévoit l'article 3 de la CNUDM, la mer territoriale des États méditerranéens s'étend le plus souvent jusqu'à douze milles des côtes. La Grèce et la Turquie (pour ce qui concerne la mer Égée) sont toutefois attachées à une distance de six milles, le Royaume-Uni (Gibraltar) à une distance de trois milles. Certains États - l'Algérie, Chypre, l'Égypte, l'Espagne, la France, Malte, le Maroc, la Syrie et la Tunisie - ont en outre établi une zone contiguë de 24 milles, afin d'y exercer les compétences spécifiques prévues par l'article 33 de la CNUDM. Dans cette zone, l'Algérie, Chypre, la France et la Tunisie exercent également des droits en matière d'objets archéologiques et historiques comme l'autorise l'article 303§2 de la CNUDM.

Le droit international n'empêche aucunement l'établissement de zones économiques exclusives (ZEE) dans des mers d'étendue limitée dès lors que les droits des tiers sont respectés ; de telles zones existent d'ailleurs en mer Baltique, en mer des Caraïbes ou en mer Noire. Pourtant, les États méditerranéens se sont d'abord montrés réticents quant à l'institution de telles zones. Lors de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, l'Algérie, Israël et la Tunisie ont ainsi manifesté leur hostilité envers le concept même de ZEE<sup>2472</sup>. L'Italie a, quant à elle, exprimé ses réticences quant à l'institution de telles zones en Méditerranée<sup>2473</sup>. Plus récemment, une déclaration commune des États arabes lors de la 22<sup>ème</sup> session du Conseil général des pêches pour la Méditerranée a

---

<sup>2471</sup> Sur les questions juridiques de délimitation des frontières maritimes en Méditerranée, voir particulièrement : ANDREONE (G), « Observations sur la juridictionnalisation de la mer Méditerranée », *Annuaire du droit de la mer*, 2004, pp.7-25 ; BERTOLETTI-LUBIN (ME), *Limites et frontières en mer Méditerranée*, Thèse de droit, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2001, 385p ; DEFFIGIER (C), « La zone de protection écologique en Méditerranée, un outil efficace de lutte contre la pollution par les navires ? », *RJE*, 2/2004, pp.129-141 ; DELIANCOURT (S), « Le renforcement de la protection écologique de la mer Méditerranée », *Droit de l'environnement*, mars 2004, pp.43-44 ; SCOVAZZI (T), « La zone de protection écologique italienne dans le contexte confus des zones côtières méditerranéennes », *Annuaire du droit de la mer*, 2005, pp.209-222 ; SCOVAZZI (T), « Les zones côtières en Méditerranée : évolution et confusion », *ADMO*, 2001, pp.95-108 ; SLIM (H), « Observations sur la loi tunisienne du 27 juin 2005 relative à la zone économique exclusive », *Annuaire du droit de la mer*, 2005, pp.223-235 ; TREVES (T), « Les zones maritimes en Méditerranée : compatibilité et incompatibilité avec la Convention sur le droit de la mer de 1982 », *Revue de l'INDEMER*, 2001.

<sup>2472</sup> Déclaration prononcée lors de la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

<sup>2473</sup> III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels, Vol. II, p.218.

également souligné la nécessité de résoudre rapidement la question des zones maritimes en Méditerranée<sup>2474</sup>. Aujourd'hui toutefois, l'on observe une « juridictionnalisation » croissante de la mer Méditerranée.

Au moment de ratifier la CNUDM, l'Égypte déclarait son souhait d'exercer les droits conférés par les Parties V et VI de la Convention au large des côtes de la Méditerranée et de la mer Rouge<sup>2475</sup>. Le gouvernement maltais s'est également prononcé dans un sens identique, sans toutefois donner une suite juridique à sa déclaration<sup>2476</sup>. Pour n'avoir pas fait de distinction entre les côtes atlantiques et méditerranéennes, un Dahir de 1981 établit une ZEE de 200 milles sur toutes les côtes marocaines<sup>2477</sup>. Enfin, la Syrie revendique également une ZEE au large de ses côtes<sup>2478</sup>.

Sans établir de ZEE, certains États méditerranéens revendiquent une partie des droits exclusifs conférés par la CNUDM au delà de leur mer territoriale en établissant des zones de pêche exclusives.

La Tunisie revendique ainsi le long de la partie méridionale de ses côtes une zone de pêche délimitée selon le critère de la profondeur de 50 mètres ; en pratique, cette zone s'étend jusqu'à 75 milles des côtes tunisiennes, s'approchant jusqu'à 15 milles de l'île de Lampeduse<sup>2479</sup>. La Libye a également proclamé une zone de pêche exclusive, mesurée depuis la côte et jusqu'à l'isobathe 200 mètres<sup>2480</sup>. De la même manière, Malte a institué une zone de pêche exclusive dont la largeur a été portée à 25 milles des côtes<sup>2481</sup>. Par un décret du 28 mai 1994<sup>2482</sup>, l'Algérie a créé une zone de pêche s'étendant à 32 milles entre la frontière avec le Maroc et Ras Ténès, et à 52 milles entre Ras Ténès et la frontière avec la Tunisie. Afin de contrôler l'exploitation intensive des ressources par des navires étrangers, l'Espagne a également institué une zone de protection de la pêche dans les eaux

---

<sup>2474</sup> General Fisheries Commission for the Mediterranean, Report of the Twenty-Second Session, Rome, 1997.

<sup>2475</sup> Déclaration égyptienne jointe à l'instrument de ratification de la CNUDM le 26 août 1983, Bulletin du droit de la mer, N°3, mars 1984, p.13.

<sup>2476</sup> Décision du gouvernement de Malte du 15 juillet 1978, RGDIP, 1979, p.536.

<sup>2477</sup> Dahir du 8 avril 1981 N°1-81.

<sup>2478</sup> Loi N°28 du 8 novembre 2003, Official Gazette of the Syrian Arab Republic N°51.

<sup>2479</sup> Décret du Bey du 26 juillet 1951, modifié par la Loi N°63-49 de 1963 et par la Loi N°73-49 de 1973, Journal officiel de la République tunisienne du 31 juillet 1973, p.1190.

<sup>2480</sup> Décret gouvernemental N°37 du 24 février 2005.

<sup>2481</sup> Décision du gouvernement de Malte du 15 juillet 1978, RGDIP, 1979, p.536.

<sup>2482</sup> Journal Officiel de la République algérienne du 22 juin 1994, N°40.

adjacentes à sa mer territoriale, entre le Cabo de Gata et la frontière maritime avec la France<sup>2483</sup>. « Dans la dite zone, le Royaume d'Espagne possède des droits souverains aux fins de la conservation des ressources biologiques marines, de la gestion et du contrôle de la pêche, sans préjudice des mesures de protection et de conservation des ressources qui ont été ou qui pourront être prises par l'Union européenne<sup>2484</sup> ». Le gouvernement français ne reconnaît pas la délimitation opérée par l'Espagne face aux côtes françaises et a émis une protestation en ce sens<sup>2485</sup>.

La création récente de zones de protection écologique (ZPE) en Méditerranée s'inscrit dans une démarche singulièrement différente, fondée, non sur une revendication d'ordre patrimonial, mais sur une démarche de protection renforcée de l'espace marin. Ainsi la France a-t-elle établi en avril 2003 une ZPE sur laquelle elle exerce, conformément à la Partie V de la CNUDM, « les compétences (...) relatives à la protection et à la préservation du milieu marin, à la recherche scientifique marine, à la mise en place et à l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages<sup>2486</sup> ». Faisant suite au naufrage de l'Erika, cette initiative révèle la volonté d'établir un dispositif juridique plus stricte afin de limiter les risques de pollution des côtes françaises en autorisant la poursuite devant les juridictions françaises des contrevenants étrangers qui auraient commis, à partir des 12 milles et jusqu'à la limite des 200 milles, des dégazages ou déballastages illicites d'hydrocarbures. La haute mer disparaissant alors peu à peu du bassin nord-ouest, l'Italie, soumise au risque de voir ses côtes souillées par des navires qui profiteraient de l'absence de ZPE le long de ses côtes, revendique également l'institution d'une telle zone dont la délimitation est actuellement en cours de négociation avec les États frontaliers<sup>2487</sup>. De même, la Croatie s'est dotée d'une Zone de protection écologique et de pêche (ZPEP) sur laquelle elle exerce les compétences reconnues par la CNUDM dans le domaine de la protection du milieu marin et l'exploitation durable des ressources halieutiques ; l'institution d'une telle zone a toutefois été suspendue sur pression communautaire et italienne.

---

<sup>2483</sup> Décret royal 1315/1997 du 1<sup>er</sup> août 1997, Boletín oficial del Estado du 26 août 1997, N°204, modifié par le Décret royal N°431 de mars 2000, Boletín oficial del Estado du 1<sup>er</sup> avril 2000, N°79.

<sup>2484</sup> Article 2 du Décret royal.

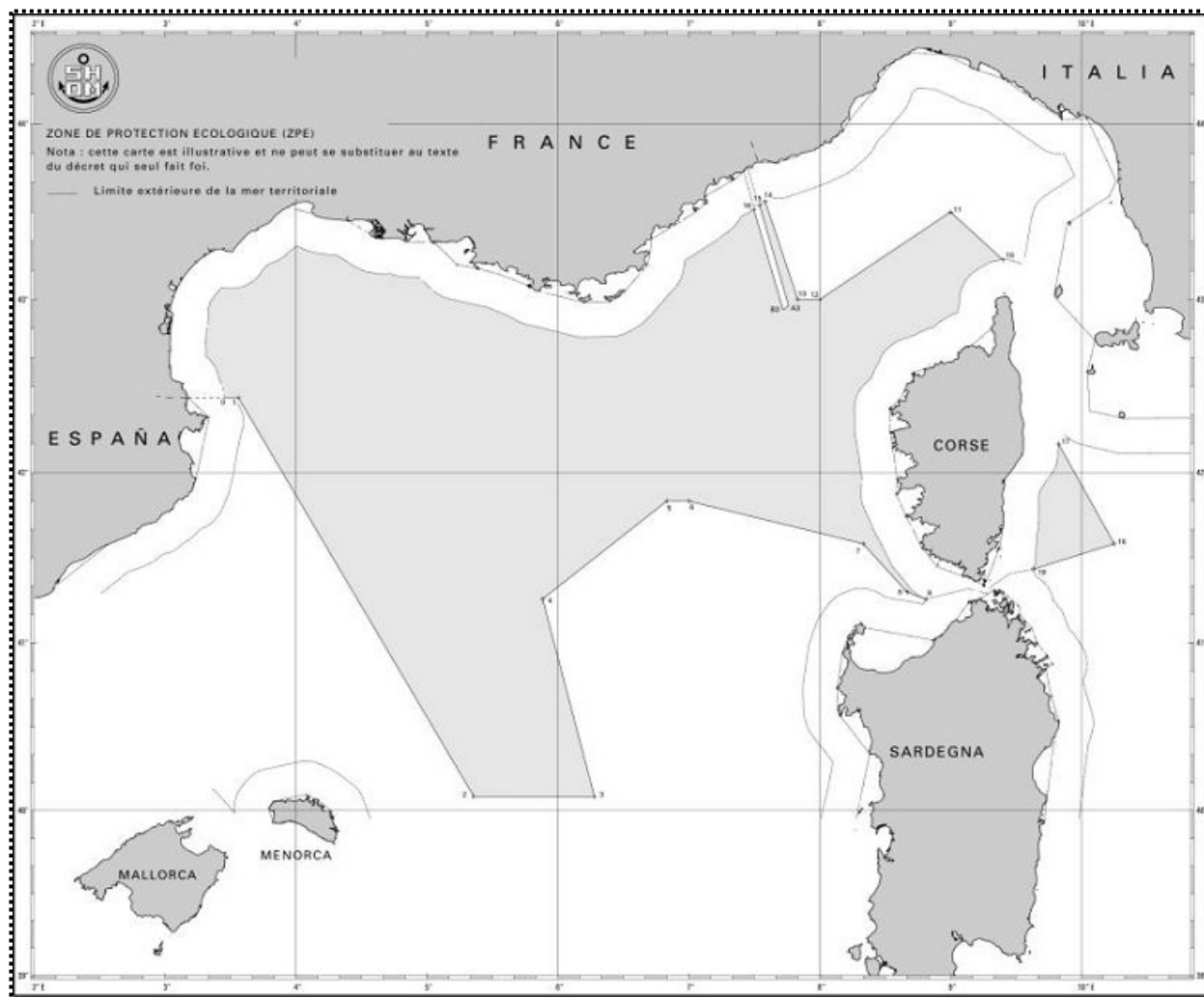
<sup>2485</sup> Bulletin du droit de la mer, N°38, 1999, p.34.

<sup>2486</sup> Loi N°2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, JO N°90 du 16 avril 2003 p.6726, article 1.

<sup>2487</sup> Legge 8 febbraio 2006, N°61, Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale, GU N°52 del 3 marzo 2006.

Sans doute la protection du milieu marin méditerranéen exige-t-il la suppression progressive du régime de la haute mer ; la création de ZPE en offre la possibilité.

### **Délimitation de la Zone de protection écologique française.**



Source : SHOM.

## **-V- Le droit régional méditerranéen.**

### **-§1- Textes adoptés et état des ratifications.**

#### **■ Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution.**

Signée à Barcelone le 16 février 1976,

Entrée en vigueur le 12 février 1978,

*Amendée par :*

#### **Convention sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen.**

Signée à Barcelone le 10 juin 1995,

Entrée en vigueur le 9 juillet 2004.

#### **■ Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs.**

Signé à Barcelone le 16 février 1976,

Entré en vigueur le 12 février 1978.

*Amendé par :*

#### **Protocole relatif à la prévention et à l'élimination de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires ou aéronefs ou d'incinération en mer.**

Signé à Barcelone le 10 juin 1995,

Non en vigueur.

#### **■ Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique.**

Signé à Barcelone le 16 février 1976,

Entré en vigueur le 12 février 1978.

*Remplacé par :*



Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée.

Signé à Malte le 25 janvier 2002,

Entré en vigueur le 17 mars 2004.

■ Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique.

Signé à Athènes le 17 mai 1980,

Entrée en vigueur le 17 juin 1983.

*Amendé par :*

Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre.

Signé à Syracuse le 7 mars 1996,

Non en vigueur.

■ Protocole relatif aux aires spécialement protégées de la mer Méditerranée.

Signé à Genève le 3 avril 1982,

Entré en vigueur le 23 mars 1986.

*Remplacé par :*

Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée.

Signé à Barcelone le 10 juin 1995,

Entré en vigueur le 12 décembre 1999.

■ Protocole contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol.

Signé à Madrid le 14 octobre 1994,

Non en vigueur.



■ Protocole relatif au transport frontalier de déchets dangereux.

Signé à Izmir le 1<sup>er</sup> octobre 1996,

Non en vigueur.

**-§2- Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée. Version du 21 mars 2005.**

Les Parties contractantes au présent Protocole,

Étant Parties à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution adoptée à Barcelone le 16 février 1976 telle qu'amendée le 10 juin 1995 sous le titre de Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la mer Méditerranée,

Considérant que la zone côtière de la mer Méditerranée constitue un patrimoine commun naturel et culturel des peuples de la Méditerranée qu'il convient d'utiliser prudemment, à des fins sociales et de loisirs, au profit des générations présentes et futures,

Préoccupées par l'accroissement de la pression anthropique sur les zones côtières de la mer Méditerranée menaçant leur équilibre fragile et désireuses de stopper et d'inverser le processus de dégradation du littoral,

Inquiètes des risques qui pèsent sur les zones côtières du fait du changement climatique susceptible d'entraîner, entre autres, une élévation du niveau des mers, et conscientes de la nécessité de prévenir les effets de phénomènes naturels tels que les raz de marée,

Persuadées que la zone côtière étant une ressource écologique et économique irremplaçable, son aménagement et sa gestion dans une perspective de développement durable exigent une approche globale spécialement adaptée et une gestion intégrée au niveau de l'ensemble du bassin Méditerranéen et des États côtiers, en tenant compte de la diversité et de la spécificité des espaces insulaires,

Prenant en compte la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer adoptée à Montégo Bay le 10 décembre 1982, la Convention sur les zones humides adoptée à Ramsar

le 2 février 1971, la Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio le 5 juin 1992 auxquelles sont Parties de nombreux États riverains de la mer Méditerranée ainsi que la Communauté européenne,

Particulièrement soucieuses d'agir en coopération pour concevoir des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières conformément à l'article 4 paragraphe 1-e de la Convention cadre sur les changements climatiques adoptée à Rio le 9 mai 1992,

Tirant profit des expériences acquises de gestion intégrée des zones côtières et de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie intégrée des zones côtières en Europe,

S'appuyant sur les recommandations et les travaux de la Commission méditerranéenne du développement durable ainsi que sur les recommandations des réunions des Parties contractantes à Tunis en 1997, à Monaco en 2001 et à Catane en 2003,

Résolues à renforcer au plan régional les efforts faits par les États côtiers et décidées à stimuler les initiatives locales grâce à une action coordonnée d'impulsion, de coopération et de partenariat avec les divers acteurs intéressés en vue de promouvoir une gouvernance efficiente au service de la gestion intégrée des zones côtières,

Désireuses d'assurer la cohérence dans l'application des dispositions de la Convention et de ses Protocoles en ce qui concerne la gestion intégrée des zones côtières,

Décidées à mettre en œuvre les obligations prévues à l'article 4 (paragraphe 3-e, paragraphe 3-c et paragraphe 5) de la dite Convention,

Sont convenues de ce qui suit :

## **PARTIE I - DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

### Article 1 - Objet du Protocole

En conformité avec les principes généraux de la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la mer Méditerranée et de ses Protocoles, le présent Protocole a pour objet d'établir un cadre commun pour la gestion intégrée des zones côtières de la mer Méditerranée et de renforcer à cette fin la coopération régionale.

### Article 2 - Définitions

Aux fins du présent Protocole on entend par :

- a) "Convention" la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution adoptée à Barcelone le 16 février 1976 telle qu'amendée le 10 juin 1995 sous le titre de Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la mer Méditerranée ;
- b) "Partie" tout État et tout groupement économique international à l'égard desquels le présent Protocole est en vigueur;
- c) "Organisation" l'organisation visée à l'article 2, sous paragraphe b, de la Convention;
- d) "Centre" le Centre d'Activités Régionales pour le Programme d'Actions Prioritaires;
- e) "zone côtière" l'espace géomorphologique de part et d'autre du rivage de la mer où se manifeste l'interaction entre la partie maritime et la partie terrestre à travers des systèmes écologiques complexes comprenant des composantes biotiques et abiotiques, un espace de vie pour les communautés humaines et des activités socio-économiques;
- f) "gestion intégrée des zones côtières" un processus dynamique de gestion et d'utilisation durable des zones côtières prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie maritime et la partie terrestre;
- g) "écosystème côtier" un système d'interactions entre les populations des différentes espèces vivant dans la zone côtière ou la traversant et entre ces populations et le milieu côtier;

h) « plan et programme côtier » tout document à valeur juridique ayant pour objet ou pour effet, directement ou indirectement, la localisation, le développement des établissements humains et des activités et la protection de la zone côtière ;

### Article 3 - Champ d'application géographique

1. Aux fins du présent Protocole :

- a) la limite vers la mer de la zone côtière est la limite extérieure de la mer territoriale des États Parties;
- b) la limite vers la terre de la zone côtière est la limite du territoire des unités administratives locales côtières.

2. Si, dans la limite de sa juridiction, un État Partie décide de fixer des limites différentes de celles prévues au paragraphe 1 du présent article, il doit adresser une déclaration au depositaire au moment du dépôt de son instrument de ratification, acceptation, approbation ou adhésion relatif au présent Protocole ou à tout autre moment par la suite, dans la mesure où :

- a) la limite vers la mer est plus rapprochée de la côte ;
- b) la limite vers la terre est différente, en plus ou en moins, de la limite du territoire des unités administratives locales côtières pour des motifs pertinents tels que l'approche écosystémique, le bassin de vie ou le cas spécifique des îles.

3. Les unités administratives locales côtières, les populations et les divers acteurs concernés sont informés du champ d'application du présent Protocole par les États Parties.

### Article 4 - Réserve de droits

1. Aucune disposition du présent Protocole ni aucun acte adopté sur la base du présent Protocole ne peut porter atteinte aux droits, revendications ou positions juridiques actuelles ou futures de toute Partie touchant le droit de la mer, en particulier la nature et l'étendue des zones marines, la délimitation de ces zones entre États adjacents ou qui se font face, le droit et les modalités de passage par les détroits servant à la navigation internationale et le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, ainsi que la nature et l'étendue de la juridiction de l'État côtier, de l'État du pavillon et de l'État du port.

2. Aucun acte ou activité intervenant sur la base du présent Protocole ne constituera une base permettant de faire valoir, de soutenir ou de contester une revendication de souveraineté ou de juridiction nationale.

3. Les dispositions du présent Protocole ne portent pas atteinte aux dispositions plus strictes en matière de protection et de gestion de la zone côtière contenues dans d'autres instruments et programmes nationaux ou internationaux existants ou futures.

4. Rien dans le présent Protocole ne porte atteinte aux activités et installations affectées à la défense nationale ; toutefois, chaque État Partie s'assure que ces activités et installations soient conduites ou établies d'une manière compatible avec le présent Protocole.

## **PARTIE II - PRINCIPES ET ÉLÉMENTS DE LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES**

### Article 5 - Principes et objectifs généraux de la gestion intégrée

1 Les Parties font en sorte que la gestion intégrée de leur zone côtière repose sur les principes et objectifs suivants:

- a) la zone côtière est gérée en tant qu'espace de développement durable respectueux de l'environnement grâce à une approche globale et concertée envisageant la zone côtière comme une entité unique et en tenant compte de sa capacité de charge;
- b) l'interaction et l'interdépendance entre la partie maritime et la partie terrestre de la zone côtière sont systématiquement prises en considération et intégrées dans les plans et programmes côtiers nationaux et locaux;
- c) la coordination de tous les niveaux administratifs de décision et la cohérence entre tous les instruments de gestion intégrée des zones côtières sont assurées par les diverses autorités publiques, tant nationales que locales;
- d) la prévention et la gestion des risques et dommages dus aux catastrophes naturelles et au changement climatique est simultanément prise en compte dans les divers instruments de gestion intégrée de la zone côtière;
- e) un équilibre est assuré entre la protection des ressources naturelles et le développement économique et social de la zone côtière ;

- f) les zones côtières sont protégées contre les dégradations et l'intégrité des écosystèmes côtiers maritimes et terrestres est préservée;
- g) la production de déchets est autant que possible réduite et l'élimination écologiquement rationnelle des déchets est assurée ;
- h) les diverses utilisations des zones côtières sont rendues compatibles entre elles en garantissant une priorité aux services publics et aux activités professionnelles dépendant directement de la mer;
- i) l'usage et le partage des ressources naturelles s'inspirent des critères de gestion équitable et durable et privilégient autant que possible les populations locales;
- j) le rôle des populations locales est reconnu en tenant compte des pratiques traditionnelles locales compatibles avec les respects des ressources naturelles et des écosystèmes côtiers.

2 Ces principes et objectifs font l'objet d'une politique d'information appropriée.

#### Article 6 - Coordination institutionnelle

Aux fins d'une gestion intégrée des zones côtières :

1 Les États Parties instituent, si besoin est, des organes appropriés et font en sorte qu'une coordination institutionnelle interministérielle permette d'éviter les approches sectorielles et facilite les approches globales.

2 Les États Parties organisent une coordination appropriée entre les différentes autorités maritimes et terrestres dans les diverses administrations compétentes dans les zones côtières, tant au niveau régional que local.

3 Les États Parties organisent une coordination étroite entre autorités nationales et entités locales ou régionales dans le domaine des stratégies, plans et programmes côtiers et dans celui des diverses autorisations d'activités. Une telle coordination peut résulter d'instances communes de concertation ou de procédures de décisions conjointes.

4 Les entités locales et régionales des zones côtières doivent, autant que faire se peut, se regrouper pour renforcer la cohérence et l'efficacité des stratégies, plans et programmes côtiers mis en place.

## Article 7 - Modalités de protection et d'utilisation de la zone côtière

Dans le respect des principes et objectifs énoncés à l'article 5 ci-dessus, les Parties font en sorte que l'utilisation de la zone côtière soit conduite en respectant les habitats, les paysages, les ressources naturelles et les écosystèmes côtiers.

À cet effet les autorités compétentes :

- a) Instituent, à compter du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver, une bande de terre inconstructible et en fixent la largeur qui ne pourra être inférieure à [100 mètres] ;
- b) Identifient et délimitent, en dehors des aires spécialement protégées, les zones naturelles où l'urbanisation et d'autres activités sont interdites ;
- c) Limitent le développement linéaire des agglomérations le long de la côte ;
- d) Évitent la création de routes nouvelles le long de la côte ;
- e) Intègrent les préoccupations d'environnement dans les règles de gestion et d'utilisation du domaine public maritime ;
- f) Organisent l'accès libre et gratuit des piétons à la mer et le long du rivage, sous réserve de spécificités locales géographiques ou écologiques ;
- g) Réglementent ou interdisent la circulation et le stationnement des véhicules motorisés sur les plages et les dunes.

## Article 8 - Exercice des activités économiques

Dans le respect des principes et objectifs énumérés à l'article 5 ci-dessus, les Parties conviennent de promouvoir une économie littorale et maritime respectueuse de la spécificité des zones côtières, de soutenir la qualité des produits de la mer et d'accorder une attention particulière aux activités directement dépendantes de la mer, selon les règles suivantes :

### 1. Agriculture et industrie :

La localisation et le fonctionnement des activités agricoles et industrielles dans les zones côtières doivent garantir le niveau le plus élevé de protection de l'environnement afin de préserver les écosystèmes côtiers et les paysages et d'éviter la pollution de la mer, de l'air et des sols.

## 2. Conchyliculture, aquaculture et pêche :

Les projets de développement doivent tenir compte de la nécessité de protéger les zones de pêche, de conchyliculture et d'aquaculture. L'aquaculture doit être soumise à autorisation préalable afin de réglementer l'utilisation de produits chimiques, d'additifs alimentaires et d'engrais et l'évacuation des déchets.

## 3. Tourisme et activités sportives et de loisirs :

- a. Le développement du tourisme côtier doit être durable et respectueux des ressources naturelles et des paysages, en encourageant notamment les démarches environnementales de qualité et le tourisme culturel, écologique et rural,
- b. Des indicateurs de développement du tourisme côtier durable sont élaborés de façon concertée par les Parties dans la perspective de déterminer des seuils de capacité d'accueil,
- c. L'exercice des diverses activités sportives et de loisirs dans la zone côtière fait l'objet de réglementations et d'interdictions,
- d. Des codes de bonne conduite sont élaborés entre les pouvoirs publics, les acteurs économiques et sociaux concernés et les organismes représentatifs des activités sportives et de loisirs.

## 4. Utilisation de ressources naturelles :

- a. Les fouilles et extractions minérales, y compris l'utilisation de l'eau de mer dans les installations de désalinisation dans la zone côtière, doivent faire l'objet d'une autorisation préalable.
- b. L'extraction du sable est réglementée, elle peut être interdite si elle risque d'affecter l'équilibre des écosystèmes côtiers.
- c. Une attention particulière doit être accordée aux aquifères côtiers ainsi qu'aux zones de contact ou d'interface dynamiques entre eaux douces et eaux salées qui pourraient être affectées par l'extraction des eaux souterraines ou les rejets dans le milieu naturel.

## 5. Énergie :

L'implantation, dans la zone côtière, d'installations de production d'énergie renouvelable ou non doit prendre en compte l'ensemble de leurs effets sur l'écosystème côtier et les paysages.



## 6. Ports, infrastructures et ouvrages maritimes :

- a. Les activités et les infrastructures portuaires, y compris les ports de plaisance, les infrastructures routières, aéroportuaires et ferroviaires ainsi que tous les ouvrages maritimes ne doivent pas compromettre les écosystèmes côtiers tels que les estuaires, les zones humides, les récifs, les plages, les dunes et les archipels,
- b. Tous travaux affectant le sol ou le sous-sol de la partie maritime de la zone côtière, y compris la construction de récifs artificiels, digues, épis ou plages artificielles devront être réglementés ou interdits en vue d'en limiter les impacts sur les écosystèmes côtiers et les effets directs ou indirects sur l'érosion.

## Article 9 - Écosystèmes côtiers particuliers

Les Parties doivent tenir compte des caractéristiques de certains écosystèmes côtiers particuliers selon les modalités suivantes :

### 1. Les paysages côtiers

Les Parties reconnaissent la valeur paysagère spécifique des zones côtières indépendamment de leur classement en aires protégées. Elles adoptent des mesures garantissant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages côtiers. Elles s'engagent à encourager la coopération régionale et internationale en matière de paysage et à mettre en œuvre des programmes communs concernant les paysages côtiers transfrontaliers.

### 2. Les zones humides et estuaires :

En dehors de la création d'aires spécialement protégées et en vue d'empêcher la disparition de zones humides et estuaires, les Parties prennent en compte le rôle des zones humides et estuaires dans les stratégies nationales, plans et programmes côtiers et les autorisations. Les Parties prennent les mesures nécessaires pour réglementer ou interdire toute activité qui pourrait avoir des effets défavorables sur les zones humides et les estuaires. La restauration des zones humides côtières dégradées devra être entreprise afin de réactiver le rôle positif des zones côtières dans les processus côtiers.

3. Les forêts littorales et bois En dehors des aires spécialement protégées, les Parties adoptent des mesures visant à préserver ou à développer les forêts littorales et bois.

#### 4. Les dunes

Les Parties s'engagent à préserver et restaurer les massifs et cordons dunaires.

#### 5. Les îles et îlots :

Les Parties s'engagent à assurer aux îles et îlots une protection particulière et à cette fin :

- a. encourager sur ces espaces des activités respectueuses de l'environnement et faire spécialement participer les habitants à la protection des écosystèmes côtiers en se basant sur leurs usages et savoir-faire local;
- b. prendre en compte les spécificités du milieu insulaire dans les stratégies nationales, plans et programmes côtiers et instruments de gestion notamment dans les domaines des transports, des déchets et de l'eau.

### Article 10 - Érosion côtière

1. Afin de mieux maîtriser l'érosion côtière, les Parties s'engagent à adopter les mesures nécessaires pour maintenir ou renforcer la capacité naturelle de la côte à s'adapter aux changements, y compris ceux provoqués par l'élévation du niveau de la mer.
2. Toutes les activités situées dans la zone côtière y compris les ouvrages maritimes et tous les travaux de défense côtière doivent particulièrement prendre en compte leurs effets sur l'érosion côtière ainsi que les coûts directs et indirects pouvant en résulter.
3. Les Parties s'efforcent d'anticiper l'érosion côtière par l'adoption de plans spéciaux de gestion des sédiments côtiers et des travaux côtiers.

### Article 11 - Patrimoine culturel

1. Les États Parties adoptent individuellement ou collectivement, tous les moyens appropriés pour préserver le patrimoine culturel des zones côtières sur la base des instruments nationaux et internationaux applicables.
2. La conservation *in situ* du patrimoine culturel des zones côtières, notamment du patrimoine subaquatique, doit être considérée comme l'option prioritaire avant toute intervention sur ce patrimoine. Les éléments du patrimoine culturel subaquatique des zones

côtières extraits du milieu marin doivent être gardés et gérés de manière à assurer leur conservation à long terme. Les éléments du patrimoine culturel subaquatique des zones côtières ne peuvent faire l'objet d'aucune exploitation commerciale.

#### Article 12 - Participation

1. En vue de garantir une gouvernance efficiente tout au long du processus de gestion intégrée des zones côtières, les Parties prennent les mesures nécessaires pour associer aux différentes phases de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies, plans et programmes côtiers ainsi que des diverses autorisations :

- les collectivités territoriales et les personnes publiques concernées ;
- les opérateurs économiques en tant que partenaires de la gestion intégrée à travers leurs représentants ;
- le public y compris les organisations non gouvernementales.

2. Cette participation implique des organes consultatifs, des enquêtes ou auditions publiques. En cas de contestation d'un plan ou programme côtier ou d'un projet d'implantation d'un ouvrage ou d'une activité sur la zone côtière, des procédures de médiation ou de conciliation ainsi qu'un droit de recours administratif ou juridictionnel devraient être organisés.

#### Article 13 - Sensibilisation, formation, éducation et recherche

1. Les Parties s'engagent à entreprendre, au niveau national ou local, des actions de sensibilisation sur la gestion intégrée des zones côtières ainsi qu'à développer des enseignements et des formations en la matière.

2. Les Parties organisent, directement ou avec l'aide du Centre ou des organisations internationales concernées, l'éducation du public sur les avantages de la gestion intégrée des zones côtières en vue d'assurer leur développement durable.

3. Les Parties mettent en place des mécanismes nécessaires pour l'approfondissement des connaissances sur l'état de l'environnement des zones côtières et sur les impacts des activités humaines qui sont à l'origine des processus de leur dégradation.

4. Des centres de recherches spécialisés sur la gestion intégrée des zones côtières devraient être mis en place et utilisés tant pour l'information et la formation que pour la préparation et la mise en œuvre des décisions publiques et privées.

### **PARTIE III - INSTRUMENTS DE LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES**

#### Article 14 - Observatoires, inventaires et réseaux

1. Les Parties mettent en place des observatoires et préparent des inventaires nationaux des zones côtières régulièrement mis à jour. Ces inventaires portent, d'une part, sur les ressources et les activités tels que les espaces naturels, les paysages, les sites culturels, l'agriculture littorale, les établissements humains, les installations économiques et, d'autre part, sur les institutions, les législations spécifiques et les plans et programmes côtiers qui exercent une influence sur la zone côtière.

2. En vue de faciliter le suivi permanent de l'état et de l'évolution des zones côtières, les Parties mettent en commun les données recueillies par les inventaires nationaux, au sein d'un réseau des zones côtières institué en coopération avec le Centre.

#### Article 15 - Stratégie régionale Méditerranéenne de gestion intégrée des zones côtières

1. Les Parties adoptent une stratégie régionale de gestion intégrée des zones côtières de la mer Méditerranée. Celle-ci fixe les orientations du développement durable de la zone côtière qui devront inspirer les stratégies nationales.

2. La stratégie régionale Méditerranéenne de gestion intégrée des zones côtières est élaborée en conformité avec la Stratégie méditerranéenne du développement durable en prenant en compte les objectifs et les principes de gestion intégrée du présent Protocole. Elle doit faire l'objet d'un suivi et d'une révision périodique.

#### Article 16 - Stratégies nationales, plans et programmes côtiers

1. Chaque État Partie élabore une stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières ainsi que des plans et programmes côtiers de mise en œuvre dans le respect des objectifs et principes de gestion intégrée du présent Protocole.
2. La stratégie nationale, à partir de l'analyse de la situation existante, fixe des objectifs et détermine des priorités en les justifiant, identifie les acteurs et les processus sociaux, énumère les mesures à prendre et les moyens juridiques et financiers disponibles et arrête un calendrier.
3. Les plans et programmes côtiers, qui peuvent être spécifiques ou intégrés dans d'autres plans et programmes, précisent les orientations de la stratégie nationale en déterminant les capacités de charge et les conditions d'affectation et d'utilisation des parties maritimes et terrestres des zones côtières.

#### Article 17 - Évaluations environnementales

1. Compte tenu de la fragilité des zones côtières, le contenu des études d'impact des travaux et des activités publiques et privées pouvant affecter l'environnement de la zone côtière doit être renforcé pour prendre en considération la sensibilité particulière de ce milieu, sa capacité de charge et l'interrelation entre les espaces maritimes et terrestres.
2. Selon les mêmes critères, les Parties devraient élaborer une évaluation stratégique environnementale des plans et programmes affectant la zone côtière.

#### Article 18 - Politique foncière

Pour promouvoir la gestion intégrée des zones côtières, assurer la conservation de zones non urbanisées et permettre l'accès du public à des fins de récréation et de loisirs, les États Parties :

1. Adoptent des mécanismes d'acquisition foncière, de cession au domaine public et de contrôle de toute urbanisation nouvelle.

2. Peuvent instituer des servitudes sur les propriétés.

#### Article 19 - Instruments économiques et financiers

Pour mettre en œuvre les stratégies nationales et les plans et programmes côtiers, les États Parties :

1. Adoptent des instruments financiers et économiques pertinents destinés à accompagner les initiatives locales, régionales et nationales relatives à la gestion intégrée des zones côtières.

2. Peuvent instituer des taxes et des redevances destinées à dissuader et prévenir les activités dommageables à la zone côtière et dont le produit sera consacré à l'entretien et à la gestion des espaces côtiers. Une partie du produit de ces taxes et redevances pourrait alimenter un fonds spécial destiné à financer la gestion intégrée des zones côtières.

### **PARTIE IV - COOPÉRATION INTERNATIONALE**

#### Article 20 - Formation et recherche

1. Les Parties s'engagent, directement ou avec l'aide du Centre ou des organisations internationales concernées, à coopérer dans la formation du personnel scientifique, technique et administratif dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières, notamment en vue de :

- a) recenser et renforcer les capacités ;
- b) développer les moyens scientifiques et techniques de la recherche ;
- c) promouvoir des centres spécialisés dans la gestion intégrée des zones côtières ;
- d) encourager des programmes de formation des professionnels locaux.

2. Les Parties s'engagent, directement ou avec l'aide du Centre ou des organisations internationales concernées, à promouvoir la recherche scientifique et technique sur la gestion intégrée des zones côtières, en particulier en échangeant des renseignements d'ordre scientifique et technique et en coordonnant leurs programmes de recherche.

## Article 21 - Assistance scientifique et technique

Les Parties s'engagent, directement ou avec l'aide du Centre ou des organisations internationales concernées, à coopérer pour fournir, aux Parties qui en ont besoin pour améliorer la gestion intégrée des zones côtières, une assistance scientifique et technique, y compris l'accès aux technologies écologiquement rationnelles et leur transfert, ainsi que d'autres formes possibles d'assistance.

## Article 22 - Échange d'information et projets de démonstration

1. Les Parties s'engagent, directement ou avec l'aide du Centre ou des organisations internationales concernées, à coopérer pour échanger des informations sur l'usage des meilleures pratiques environnementales et des technologies écologiquement rationnelles pour la gestion intégrée des zones côtières.

2. Les Parties décident avec l'appui du Centre de :

- a) Définir des indicateurs côtiers ;
- b) Établir et tenir à jour l'état des lieux sur l'utilisation et la gestion des zones côtières ;
- c) Conduire des projets de démonstration de gestion intégrée des zones côtières.

## Article 23 - Catastrophes naturelles

1. Les Parties s'engagent à organiser la coordination de l'utilisation des moyens de détection, d'alerte et de communications dont elles disposent pour assurer dans les délais les plus brefs, la transmission d'informations urgentes concernant un tremblement de terre, une éruption volcanique ou un glissement de terrain susceptibles d'entraîner un raz de marée affectant les zones côtières de la mer Méditerranée. Les Parties notifient à l'Organisation l'autorité nationale compétente pour donner et recevoir ces informations.

2. Les Parties élaborent, soit individuellement soit en coopération bilatérale ou multilatérale, des plans d'urgence et autres moyens visant à faire face aux conséquences d'une catastrophe naturelle affectant les zones côtières de la mer Méditerranée. Les Parties informent le Centre tous les deux ans des mesures prises. Le Centre présente un rapport aux Parties sur la base des informations reçues.

3. Les Parties s'engagent à coopérer, y compris avec les autorités locales et les organisations non gouvernementales, en vue de fournir, en urgence, toute assistance humanitaire et technique pour faire face à une catastrophe naturelle affectant les zones côtières de la mer Méditerranée. Le remboursement des coûts d'assistance est réglé, sauf accord particulier contraire et *mutatis mutandis*, selon les dispositions prévues à l'art. 13 du Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée adopté à la Vallette le 25 janvier 2002.

#### Article 24 - Coopération transfrontière

Les États Parties s'efforcent, directement ou avec l'aide du Centre ou des organisations internationales concernées, de coordonner leurs stratégies nationales, plans et programmes côtiers de gestion des zones côtières frontalières. Les entités locales et régionales sont associées aux travaux de coordination dont il s'agit.

#### Article 25 - Études d'impact et évaluations stratégiques transfrontières

1. Les États Parties décident de coopérer entre elles pour évaluer l'impact sur l'environnement des activités, plans et programmes concernant la zone côtière relevant de leur juridiction qui sont susceptibles de porter un préjudice important aux zones côtières d'autres États ou au milieu marin de la mer Méditerranée, par le biais de notifications, d'échanges d'informations et de consultations;

a. Avant d'autoriser ces activités ou d'approuver ces plans ou programmes, une notification est effectuée [à l'Organisation et] aux États susceptibles d'être affectés. La notification contient notamment:

- des renseignements sur l'activité proposée et son éventuel impact transfrontière ;
- l'indication d'un délai raisonnable et de l'autorité nationale habilitée à recevoir des commentaires de la part de l'organisation et des États susceptibles d'être affectés.

b. Dans le délai raisonnable fixé, la Partie touchée répond à la Partie d'origine pour accuser réception de la notification et indique si elle a l'intention de participer à la procédure d'étude d'impact ou d'évaluation stratégique sur l'environnement. Dans ce cas, la Partie touchée communique à la Partie d'origine toute information pertinente au sujet de l'environnement côtier relevant de sa juridiction qui est susceptible d'être affecté. La Partie



d'origine communique à la Partie touchée le dossier d'étude d'impact ou évaluation stratégique sur l'environnement. Ce dossier doit notamment prendre en considération la sensibilité particulière des zones côtières, leur capacité de charge et l'interrelation entre les espaces maritimes et terrestres. c. Les Parties concernées veillent à ce que le public soit informé en temps utile des projets soumis à étude d'impact ou évaluation stratégique transfrontière et puisse formuler, dans des délais raisonnables, des observations ou contre propositions transmises à l'autorité nationale compétente. Le public concerné, y compris les organisations non gouvernementales intéressées, vise tant le public de l'État d'origine que le public du ou des États dont la zone côtière est susceptible d'être affectée. d. Le cas échéant, les Parties engagent des consultations au sujet, notamment, de l'impact transfrontière que l'activité proposée pourrait avoir et des mesures propres à réduire cet impact ou à l'éliminer, avant qu'une décision définitive soit prise par la Partie d'origine.

2. Les États Parties peuvent adopter, s'il y a lieu, des accords bilatéraux ou multilatéraux pour donner plein effet aux dispositions ci-dessus.

## **PARTIE V - DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES**

### Article 26 - Points focaux

Chaque Partie désigne un point focal pour assurer la liaison avec le Centre et pour disséminer dans son pays l'information sur les aspects techniques et scientifiques de l'application du présent Protocole. Les points focaux se réunissent périodiquement, à l'initiative du Centre, pour suivre la mise en oeuvre du présent Protocole et faire les propositions pertinentes en vue de la réunion des Parties contractantes.

### Article 27- Rapports et suivi

1. Les Parties adressent à l'Organisation, dans les formes et selon les fréquences déterminées par la réunion des Parties, des rapports périodiques sur :
  - a) L'état et l'évolution de la gestion intégrée des zones côtières ;
  - b) L'efficacité des mesures prises et les problèmes rencontrés dans leur application.

2. Les réunions des Parties, sur la base des rapports périodiques présentés par chaque Partie, évaluent le respect par celles-ci du présent Protocole ainsi que des mesures adoptées en vue de son application. Elles recommandent, le cas échéant, les mesures nécessaires afin que le Protocole soit pleinement respecté et favorisent la mise en œuvre des décisions et recommandations.

#### Article 28 - Arrangements institutionnels

L'Organisation est chargée de coordonner la mise en application du présent Protocole et de coopérer avec les Organisations Non Gouvernementales. Elle s'appuie à cette fin sur le Centre, qu'elle peut charger des fonctions suivantes :

a) aider les Parties à :

- mettre en place un réseau des zones côtières conformément à l'article 14 ;
- préparer et appliquer leurs stratégies nationales de gestion intégrée des zones côtières conformément à l'article 16 ;
- mener à bien les programmes de recherche et organiser des activités de formation conformément à l'article 20 ;
- organiser la détection et l'alerte concernant les catastrophes naturelles conformément à l'article 23 ;
- coordonner la gestion des zones côtières transfrontières conformément à l'article 24 ;
- évaluer les impacts transfrontières conformément à l'article 25

b) élaborer la stratégie régionale de gestion intégrée des zones côtières prévue à l'article 15 et mener à bien les fonctions que lui sont confiées par ladite stratégie

c) présenter aux Parties un rapport régulier sur l'état et l'évolution de la gestion intégrée des zones côtières de la mer Méditerranée

d) mener à bien l'échange d'informations et les projets de démonstration et préparer les études techniques et les indicateurs côtiers prévus à l'article 22

e) présenter tous les deux ans aux Parties un rapport sur les plans d'urgence pour faire face aux catastrophes naturelles conformément à l'article 23

f) convoquer et organiser les réunions des points focaux nationaux en vertu de l'article 26

g) toute autre fonction qui lui est confiée par les Parties.

## Article 29 - Réunion des Parties

1. Les réunions ordinaires des Parties au présent Protocole se tiennent lors des réunions ordinaires des Parties à la Convention organisées en vertu de l'article 18 de la Convention.

2. Les réunions des Parties au présent Protocole ont notamment pour objet :

- a) de suivre l'application du présent Protocole
- b) de s'assurer que l'application du présent Protocole se fait en coordination et synergie avec les autres Protocoles
- c) de superviser les travaux de l'Organisation et du Centre relatifs à l'application du présent Protocole et de fournir des orientations pour leurs activités
- d) d'examiner l'efficacité des mesures adoptées pour la gestion intégrée des zones côtières et la nécessité d'autres mesures, en particulier sous forme d'annexes ou d'amendements à ce Protocole
- e) de faire des recommandations aux Parties sur les mesures à prendre pour la mise en œuvre du présent Protocole
- f) d'examiner les propositions formulées par les points focaux nationaux conformément à l'article 26 du présent Protocole
- g) d'examiner les rapports transmis par les Parties et adopter les recommandations pertinentes conformément à l'article 27
- h) d'examiner toute autre information pertinente transmise par l'intermédiaire du Centre
- i) d'examiner, s'il y a lieu, toute autre question concernant le présent Protocole.

## **PARTIE VI - DISPOSITIONS FINALES**

### Article 30 - Relations avec la Convention

Les dispositions de la Convention se rapportant à tout Protocole s'appliquent à l'égard du présent Protocole.

### Article 31 - Rapports avec les tiers

1. Les Parties invitent les États non parties et les organisations internationales à coopérer à la mise en œuvre du présent Protocole.
2. Les Parties s'engagent à prendre des mesures appropriées, compatibles avec le droit international, en vue d'assurer que nul n'entreprenne des activités contraires aux principes et objectifs du présent Protocole.

### Article 32 - Clauses finales

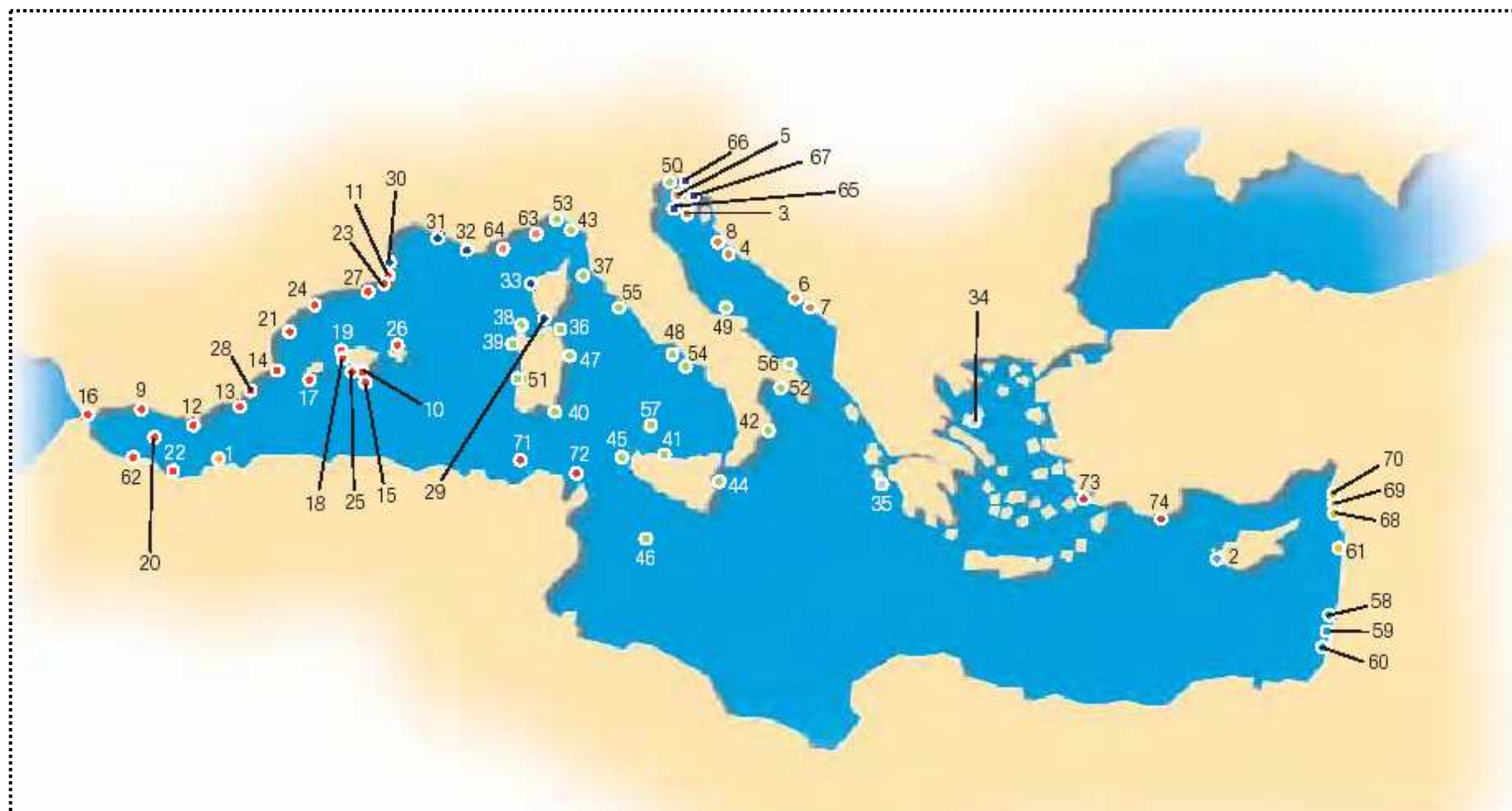
1. Le présent Protocole est ouvert à (lieu et dates) à la signature des États Parties à la Convention. Il est ouvert aux mêmes dates à la signature de la Communauté européenne et de tout groupement économique international similaire dont l'un au moins des Membres est un État riverain de la zone d'application du Protocole.
2. Le présent Protocole sera soumis à la ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, acceptation ou approbation seront déposés auprès du Gouvernement de l'Espagne qui assumera les fonctions de dépositaire.
3. À partir de (date), le présent Protocole est ouvert à l'adhésion des États et des groupements économiques régionaux étant Partie à la Convention.
4. Le présent Protocole entrera en vigueur le trentième jour à compter de la date du dépôt d'au moins six instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.



### ANNEXE III. LES AIRES MARINES PROTÉGÉES EN MÉDITERRANÉE.

Nous présenterons ici les principales aires marines protégées instituées en Méditerranée (I) avant de nous intéresser plus précisément aux systèmes juridiques français (II) et italien (III). Nous présenterons enfin les aires protégées de coopération franco-italienne, sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins et parc international des Bouches de Bonifacio (IV).

## -I- Principales aires marines protégées en Méditerranée.



*Source : MABILE (S), PIANTE (C), Répertoire global des aires marines protégées en Méditerranéen, Fondation WWF France, Paris, 2005, pp.IX-X.*

**Algérie.**

1 Iles Habibas

**Chypre.**

2 Lara Toxeftra

**Croatie.**

3 Brijun

4 Kornati

5 Limski Zaljev

6 Malostonski Zaljev

7 Mljet

8 Telascica

**Espagne.**

9 Acantilados

10 Bahia de Palma

11 Cabo de Creus

12 Cabo de Gata Nijar

13 Cabo de Palos

14 Cabo San Antonio

15 Cabrera

16 Estrecho

17 Freus d'Eivissa

18 Illa del Toro

19 Illas Magrats

20 Is. Alboran

21 Is. Columbretes

22 Is. Chafarinas

23 Is. Medas

24 Masia Blanca

25 Migjorn Mallorca

26 Norte Menorca

27 Ses Negres

28 Tabarca

**France.**

29 Bouches de Bonifacio

30 Cerbères Banyuls

31 Côte Bleue

32 Port-Cros

33 Scandola

**Grèce.**

34 Alonissos

35 Zakynthos

**Italie.**

36 Arch. di la Maddalena

37 Arch. Toscan

38 Asinara

39 Capo Caccia

40 Capo Carbonara

41 Capo Gallo

42 Capo Rizzuto

43 Cinque Terre

44 Is. Ciclopi

45 Is. Egadi

46 Is. Pelagie

47 Is. Tavalora

48 Is. Ventotene e san Stefano

49 Is. Tremiti

50 Miramare

51 Penisola del Sinis

52 Porto Cesareo

53 Portofino

54 Punta Campanella

55 Secche di Tor Paterno

56 Torre Guaceto

57 Ustica

**Israël.**

58 Yam Dor Habonim

59 Yam Evtah

60 Yam Gador

**Liban.**

61 Palm Is.

**Maroc.**

62 Al Hoceima

**Monaco.**

63 Corail Rouge

64 Larvotto

**Slovenie.**

65 Cape Madona

66 Debeli Rtic

67 Strunjan

**Syrie.**

68 Ibn Hani

69 Om Al Toyour

70 Ras al Bassit

**Tunisie.**

71 La Galite

72 Zembra et Zembretta

**Turquie.**

73 Datça Bozburun

74 Kekova



## **-II- Les aires marines protégées en France.**

### **-§1- Loi N°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, article 18.**

Le titre III du livre III du code de l'environnement est complété par un chapitre IV ainsi rédigé : « Chapitre IV Agence des aires marines protégées et parcs naturels marins

#### **Section 1 - Agence des aires marines protégées**

##### **Art. L. 334-1**

-I- Il est créé un établissement public national à caractère administratif dénommé Agence des aires marines protégées.

-II- L'agence anime le réseau des aires marines protégées françaises et contribue à la participation de la France à la constitution et à la gestion des aires marines protégées décidées au niveau international.

À cette fin, elle peut se voir confier la gestion directe d'aires marines protégées. Elle apporte son appui technique, administratif et scientifique aux autres gestionnaires d'aires marines protégées et suscite des projets d'aires marines protégées afin de constituer un réseau cohérent. Elle contribue ainsi à la mise en oeuvre des engagements internationaux de la France en faveur de la diversité biologique marine et côtière.

Elle peut en outre être chargée par l'État de toute action en rapport avec ses missions statutaires.

-III- Les aires marines protégées visées au présent article comprennent :

- 1° Les parcs nationaux ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 331-1 ;
- 2° Les réserves naturelles ayant une partie maritime, prévues à l'article L. 332-1 ;
- 3° Les arrêtés de biotopes ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 411-1 ;
- 4° Les parcs naturels marins, prévus à l'article L. 334-3 ;
- 5° Les sites Natura 2000 ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 414-1 ;
- 6° Les parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 334-8 définit la procédure au terme de laquelle sont identifiées d'autres catégories d'aires marines protégées concernées par l'agence.

##### **Art. L. 334-2**

-I- L'agence est administrée par un conseil d'administration composé de représentants de l'État pour deux cinquièmes au moins, d'un député et d'un sénateur désignés par leur assemblée respective, de représentants des gestionnaires des différentes catégories d'aires marines protégées ou de leurs conseils ou comités de gestion, de collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents, d'un représentant du ou des parcs naturels régionaux intéressés, de représentants des organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers, d'associations de protection de l'environnement, des établissements publics de l'État compétents pour la recherche en mer, d'un représentant des

organisations syndicales du personnel représentatives au plan national, ainsi que de personnalités qualifiées.

Des agents de la fonction publique territoriale peuvent être mis à disposition de l'agence.

-II- Les ressources de l'agence sont notamment constituées par des contributions de l'État et, le cas échéant, des gestionnaires d'aires marines protégées et des collectivités territoriales, par toute subvention publique ou privée et, s'il y a lieu, par des redevances pour service rendu et le produit de taxes.

## **Section 2 - Parcs naturels marins**

### **Art. L. 334-3**

Des parcs naturels marins peuvent être créés dans les eaux placées sous la souveraineté de l'État et, le cas échéant, en continuité avec celles-ci, dans les eaux placées sous sa juridiction, ainsi que sur les espaces appartenant au domaine public maritime, pour contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin. La création de parcs naturels marins situés en partie dans les eaux sous juridiction de l'État tient compte des dispositions de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, notamment de sa partie XII.

« Le décret créant un parc naturel marin est pris après enquête publique. Il fixe les limites du parc et la composition du conseil de gestion et arrête les orientations de gestion du parc naturel marin.

### **Art. L. 334-4**

-I- La gestion de cette catégorie d'aires marines protégées est assurée par l'Agence des aires marines protégées prévue à l'article L. 334-1.

-II- Un conseil de gestion est constitué pour chaque parc naturel marin. Il est composé de représentants locaux de l'État de façon minoritaire, de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents, du représentant du ou des parcs naturels régionaux intéressés, du représentant de l'organisme de gestion d'une aire marine protégée contiguë, de représentants d'organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers, d'associations de protection de l'environnement et de personnalités qualifiées.

« Le conseil de gestion se prononce sur les questions intéressant le parc. Il élabore le plan de gestion du parc. Il définit les conditions d'un appui technique aux projets des collectivités territoriales qui veulent s'y associer. Il peut recevoir délégation du conseil d'administration de l'agence.

### **Art. L. 334-5**

Le plan de gestion détermine les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en oeuvre dans le parc naturel marin. Il comporte un document graphique indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. Il est mis en révision tous les quinze ans au moins.

L'Agence des aires marines protégées peut attribuer des subventions destinées au financement de projets concourant à la mise en oeuvre du plan de gestion.

L'État, les collectivités territoriales et les organismes qui s'associent à la gestion du parc naturel marin veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion.

Lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin, l'autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'Agence des aires marines protégées ou, sur délégation, du conseil de gestion. Cette procédure n'est pas applicable aux activités répondant aux besoins de la défense nationale, de l'ordre public, de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution.

#### Art. L. 334-6.

-I- Sans préjudice des compétences des officiers et agents de police judiciaire et des autres agents spécialement habilités, peuvent être recherchées et constatées dans le parc naturel marin par les agents de l'établissement public chargé des parcs naturels marins, commissionnés à cet effet par l'autorité administrative et assermentés :

1° Les infractions à la police des eaux et rades définies à l'article 63 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande ;

2° Les infractions à la police des rejets définies aux articles L. 218-10 à L. 218-19, L. 218-22 et L. 218-73 du présent code ;

3° Les infractions à la police de la signalisation maritime définies aux articles L. 341-1 et L. 341-2 du code des ports maritimes et aux dispositions prises pour leur application ;

4° Les infractions à la police des biens culturels maritimes définies aux articles L. 544-5 à L. 544-7 du code du patrimoine ;

5° Les infractions aux dispositions du décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime et de ses textes d'application. En tant qu'agents chargés de la police des pêches, les agents mentionnés au premier alinéa disposent pour effectuer les contrôles des prérogatives prévues à l'article 14 du décret-loi du 9 janvier 1852 précité ;

6° Les infractions mentionnées à l'article L. 322-10-1 du présent code relatif à l'accès aux espaces gérés par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;

7° Les infractions mentionnées aux articles L. 332-20 et L. 332-22 relatifs aux réserves naturelles ;

8° Les infractions mentionnées à l'article L. 362-5 relatif à la circulation des véhicules terrestres à moteur dans les espaces naturels ;

9° Les infractions mentionnées à l'article L. 415-1 relatif à la protection de la faune et de la flore.

-II- Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve contraire. Ils sont adressés aux autorités administratives ou judiciaires selon les procédures prévues pour les infractions constatées.

Art. L. 334-7. - Sans préjudice des sanctions pénales encourues, toute atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public inclus dans le périmètre d'un parc naturel marin, ou de nature à compromettre son usage, constitue une contravention de grande voirie constatée, réprimée et poursuivie par voie administrative.

Elle est constatée par les agents visés à l'article L. 334-6, sans préjudice des compétences des officiers et agents de police judiciaire et des autres agents spécialement habilités.

Les personnes condamnées sont tenues de réparer ces atteintes et encourrent les amendes prévues pour les contraventions de cinquième classe et les cas de récidive. Elles supportent les frais des mesures provisoires et urgentes que le conseil de gestion a pu être amené à prendre pour faire cesser le trouble apporté au domaine public par les infractions constatées.

Le directeur de l'Agence des aires marines protégées et, sur délégation, ses représentants auprès des conseils de gestion ont compétence pour saisir le tribunal administratif, dans les conditions et suivant les procédures prévues par le code de justice administrative.

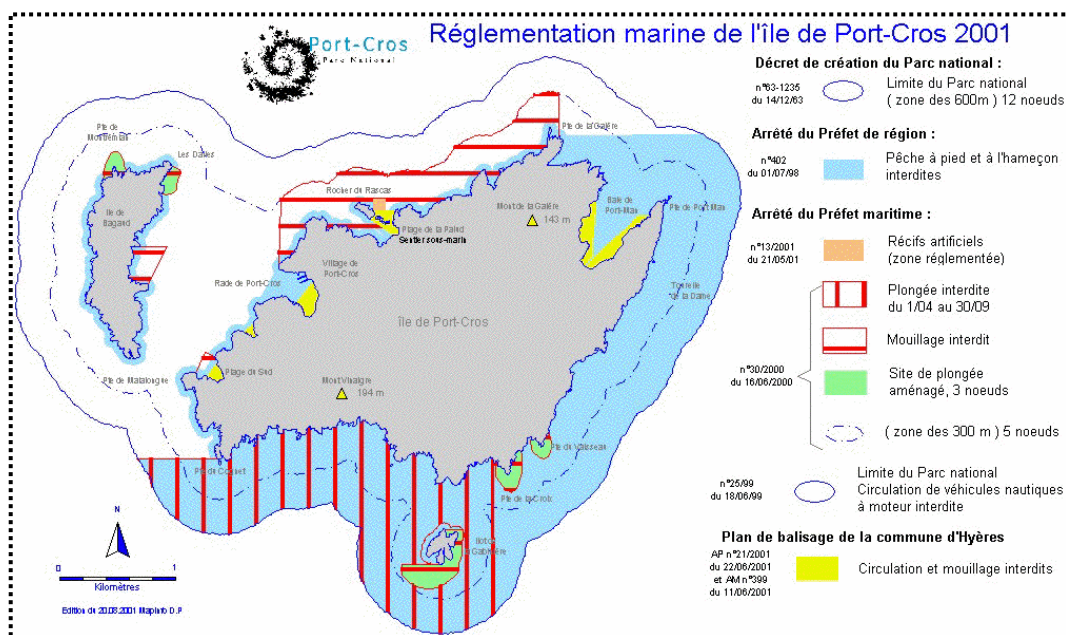
Art. L. 334-8.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent chapitre.

## **-§2- Le parc national de Port Cros.**

Créé en 1963, le parc national de Port Cros est chargé de la gestion de l'île de Port Cros, et d'une bande marine de 2.000 hectares. Comme les autres parcs nationaux français, il concilie l'accueil du public et les activités humaines avec la protection des espaces et des espèces. Pour sa gestion, le parc met en place les outils juridiques et techniques permettant une fréquentation raisonnable des sites, tout en y assurant la protection des milieux. La carte ci-dessous présente le zonage effectué dans le parc.

### **Réglementation de l'île de Port Cros.**



Source : [www.reserves-naturelles.org](http://www.reserves-naturelles.org)

### **-III- Les aires marines protégées en Italie.**

#### **-§1- Legge 6 dicembre 1991, N°394, Legge quadro sulle aree protette, article 2.**

1. I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future.

2. I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.

3. Le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche. Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati.

4. Con riferimento all'ambiente marino, si distinguono le aree protette come definite ai sensi del protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette di cui alla L. 5 marzo 1985, n. 127, e quelle definite ai sensi della L. 31 dicembre 1982, n. 979.

5. Il Comitato per le aree naturali protette di cui all'articolo 3 può operare ulteriori classificazioni per le finalità della presente legge ed allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali ed in particolare dalla convenzione di Ramsar di cui al D.P.R. 13 marzo 1976, n. 448.

6. La classificazione delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, qualora rientrino nel territorio delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ha luogo d'intesa con le regioni e le province stesse secondo le procedure previste dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti d'autonomia e, per la regione Valle d'Aosta, secondo le procedure di cui all'articolo 3 della L. 5 agosto 1981, n. 453.

7. La classificazione e l'istituzione dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali sono effettuate, qualora rientrino nel territorio delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, d'intesa con le stesse.

8. La classificazione e l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale sono effettuate dalle regioni.

**-§2- Principes aires marines protégées en Italie.**



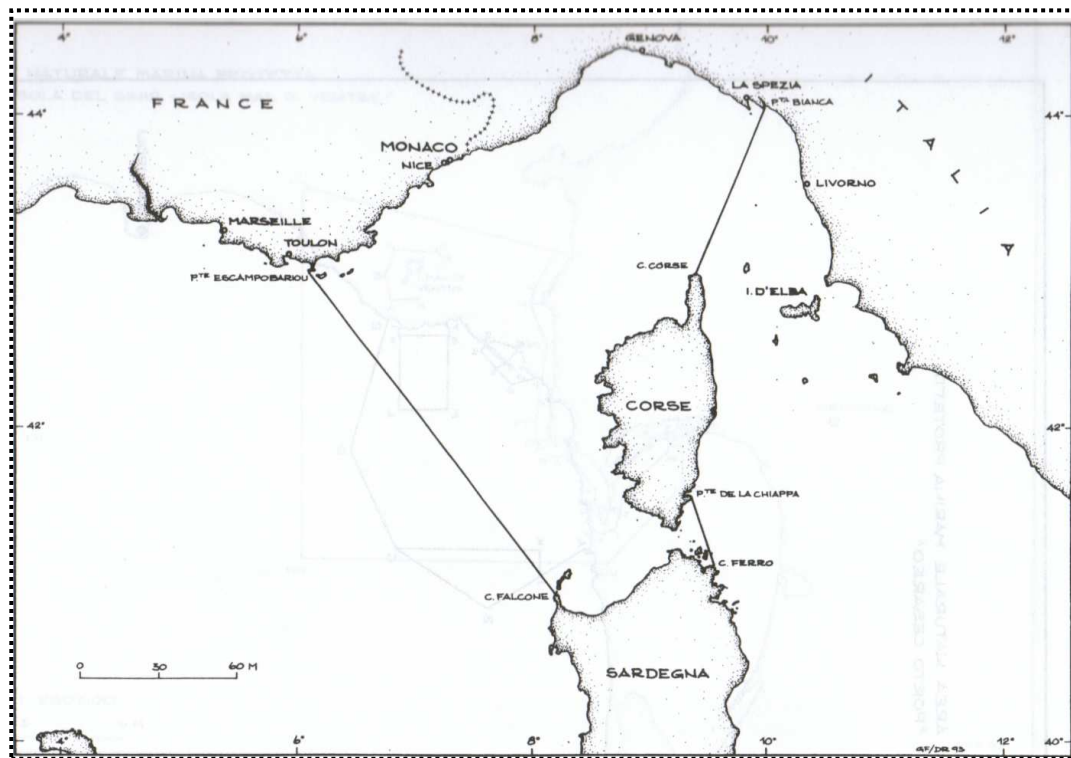
*Source : [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)*

#### **-IV- Les aires marines protégées de coopération franco-italienne.**

##### **-§1- Le sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins.**

###### **-A- Délimitation du sanctuaire.**

Le sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins est né d'un accord tripartite entre les gouvernements français, monégasque et italien signé le 25 novembre 1999. La zone couvre un espace de 87.500 km<sup>2</sup> où vivent de nombreux cétacés.



*Source : SCOVAZZI (T), Marine specially protected areas. The general aspects and the mediterranean regional system, Kluwer Law international, 1999, p.271.*

**-B- L'accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins, 25 novembre 1999.**

Les Parties au présent accord,

Considérant les menaces qui pèsent sur les mammifères marins en Méditerranée et plus particulièrement sur leurs habitats ;

Considérant que dans la Mer Méditerranée il existe une zone de l'aire de répartition de ces animaux particulièrement importante pour leur conservation ;

Considérant que, sur la base de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, la zone en question est constituée en partie par des eaux à l'égard desquelles chacune des parties exerce sa souveraineté ou sa juridiction ;

Considérant que la Communauté Européenne exerce, pour deux États parties, une compétence exclusive en matière de conservation et de gestion des ressources aquatiques marines vivantes ; que les mesures techniques de conservation des ressources de pêche en Méditerranée sont, actuellement, régies par le règlement (CE) N° 1626/94 du Conseil du 27 juin 1994 ;

Reconnaissant que, pour deux États parties, les dispositions qui seront adoptées en application du présent accord ne peuvent pas porter atteinte aux principes et aux dispositions communautaires pertinentes, ni remettre en cause leurs obligations et leurs engagements en tant qu'États membres de la Communauté ;

Prenant en compte les traités et les autres instruments internationaux pertinents et notamment :

Les conventions sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage et relatives à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe ;

La convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine et l'Accord sur la conservation des cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente ;

La convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et les protocoles y afférant ;

Soucieuses d'œuvrer pour la conservation des mammifères marins en Méditerranée ;

Sont convenues de ce qui suit :

**Article 1**

Aux fins du présent Accord :

a) L'état de conservation est jugé « favorable » quand les connaissances sur les populations indiquent que les mammifères marins de la région constituent un élément viable des écosystèmes auxquels ils appartiennent ;

b) Le mot « habitat » signifie toute zone de l'aire de répartition des mammifères marins occupée temporairement ou en permanence par ceux-ci en particulier pour la reproduction, la mise bas, le nourrissage, ainsi que les voies de migrations ;

c) Le mot « prise » signifie la chasse, la capture, la mise à mort ou le harcèlement des mammifères marins, ainsi que les tentatives de tels actes.



## **Article 2**

1. Les Parties instituent un sanctuaire marin dans la zone de la mer Méditerranée définie à l'article 3, dont la diversité et la richesse biologique constituent des facteurs indispensables à la protection des mammifères marins dans leurs habitats.

2. Dans le sanctuaire les Parties protègent les mammifères marins de toutes espèces.

## **Article 3**

Le sanctuaire est constitué de zones maritimes situées dans les eaux intérieures et dans les mers territoriales de la République Française, de la République Italienne et de la Principauté de Monaco, ainsi que de parties de haute mer adjacentes. Ses limites sont les suivantes :

- à l'Ouest, une ligne allant de la pointe Escampobariou (pointe ouest de la presqu'île de Giens : (43° 01' 70'' N, 06° 05' 90'' E) à Capo Falcone, situé sur la côte occidentale de la Sardaigne (40° 58' 00'' N, 008° 12' 00'' E) ;
- à l'Est, une ligne allant de Capo Ferro, situé sur la côte nord-orientale de la Sardaigne (41° 09' 18'' N, 009° 31' 18'' E) à Fosso Chiarone, situé sur la côte occidentale de l'Italie (42° 21' 24'' N, 011° 31' 00'' E).

## **Article 4**

Les Parties s'engagent à prendre dans le sanctuaire les mesures appropriées mentionnées aux articles ci-après pour garantir un état de conservation favorable des mammifères marins en les protégeant, ainsi que leur habitat, des impacts négatifs directs ou indirects des activités humaines.

## **Article 5**

Les Parties coopèrent dans le but d'évaluer de manière périodique l'état des populations des mammifères marins, les causes de mortalité et les menaces pesant sur leurs habitats et, plus particulièrement, sur leurs fonctions vitales, telles que l'alimentation et la reproduction.

## **Article 6**

1. En tenant compte de leurs engagements internationaux, les Parties exercent leur surveillance dans le sanctuaire et intensifient la lutte contre toutes les formes de pollution, d'origine maritime ou tellurique, ayant ou susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur l'état de conservation des mammifères marins.

2. Les Parties adoptent des stratégies nationales visant à la suppression progressive des rejets de composés toxiques dans le sanctuaire, en accordant la priorité aux substances énumérées à l'annexe I du Protocole de la Convention de Barcelone relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre.

## **Article 7**

Dans le sanctuaire, les Parties :

- a) interdisent toute prise délibérée ou perturbation intentionnelle de mammifères ; elles peuvent toutefois autoriser des prises non létales dans les situations d'urgence ou dans le cadre de travaux de recherches scientifiques « in situ » menées dans le respect du présent accord ;
- b) se conforment à la réglementation internationale et de la Communauté Européenne, en particulier en ce qui concerne l'utilisation et la détention de l'engin de pêche dénommé « filet maillant dérivant » ;
- c) se concertent, en tant que de besoin, en vue de promouvoir dans les enceintes compétentes, après évaluation scientifique, l'adoption de réglementations concernant l'usage de nouveaux systèmes de pêche qui pourraient entraîner la capture de mammifères marins ou porter atteinte à leurs ressources alimentaires, en tenant compte du risque de perte ou d'abandon des engins de pêche en mer.

## **Article 8**

Dans le sanctuaire, les Parties réglementent l'observation des mammifères marins à des fins touristiques.

## **Article 9**

Les Parties se concertent en vue de réglementer et, le cas échéant, interdire dans le sanctuaire les compétitions d'engins à moteur rapides.

## **Article 10**

Les Parties se concertent en vue d'harmoniser autant que possible les mesures établies en application des articles précédents.

## **Article 11**

Sans préjudice des dispositions pertinentes du droit international et le cas échéant de la réglementation de la Communauté Européenne, les dispositions qui précèdent n'affectent pas le droit des Parties d'établir des mesures nationales plus strictes.

## **Article 12**

1. Les Parties tiennent régulièrement des réunions pour la mise en œuvre et le suivi du présent accord. Elles fixent les conditions d'organisation de ces réunions en tenant compte des structures déjà existantes.

2. Dans ce cadre elles encouragent et favorisent :

- a) Les programmes de recherche, nationaux et internationaux, visant à permettre le suivi scientifique des dispositions du présent accord ;
- b) les campagnes de sensibilisation auprès des professionnels et autres usagers de la mer et des organisations non gouvernementales, notamment en ce qui concerne la prévention des collisions entre navires et mammifères marins et la communication aux autorités compétentes de la présence de mammifères marins morts ou en difficulté.

### **Article 13**

Pour assurer l'application des dispositions du présent Accord, les Parties font appel en particulier aux services habilités à exercer la surveillance en mer. Elles s'engagent à coopérer et à s'échanger toute information nécessaire à cet égard. À cette fin, les Parties facilitent l'utilisation mutuelle de leurs ports aériens ou maritimes selon des procédures simplifiées.

### **Article 14**

1. Dans la partie du sanctuaire située dans les eaux placées sous sa souveraineté ou juridiction, chacun des États Parties au présent accord est compétent pour assurer l'application des dispositions y prévues.

2. Dans les autres parties du sanctuaire, chacun des États Parties est compétent pour assurer l'application des dispositions du présent accord à l'égard des navires battant son pavillon, ainsi que, dans les limites prévues par les règles de droit international, à l'égard des navires battant le pavillon d'États tiers.

### **Article 15**

Rien dans le présent accord ne porte atteinte à l'immunité souveraine des navires de guerre ou autres navires appartenant à/ou exploités par un État pendant qu'ils sont affectés à un service public non commercial. Toutefois, chaque État Partie doit s'assurer que ses navires et aéronefs qui jouissent d'immunité souveraine selon le droit international agissent d'une manière compatible avec le présent accord.

### **Article 16**

Aussitôt que le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée entrera pour elles en vigueur, les Parties présenteront une proposition conjointe d'inscription du sanctuaire sur la liste des aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne.

### **Article 17**

1. Les Parties invitent les autres États, qui exercent des activités dans la zone définie à l'article 3, à prendre des mesures de protection similaires à celles prévues par le présent accord, compte tenu du plan d'action adopté dans le cadre du PAM/PNUE pour la conservation des cétacés en Méditerranée et de l'accord sur la conservation des cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente, ou de tout autre traité pertinent.

2. Le présent accord est communiqué à toutes les organisations internationales compétentes au plan international ou régional, ainsi qu'aux Parties à la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée.

### **Article 18**

Le présent accord est soumis à ratification, acceptation ou approbation des Parties Signataires.

### **Article 19**

1. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation sont déposés auprès du Gouvernement désigné comme dépositaire du présent accord.
2. Le présent accord entrera en vigueur le trentième jour suivant la date du dépôt des instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation des Parties signataires.

### **Article 20**

1. Les Parties peuvent inviter tout autre État ou organisation internationale intéressé à adhérer au Présent accord. L'adhésion sera ouverte après l'entrée en vigueur de l'accord.
2. Le présent accord entrera en vigueur, à l'égard des Parties y adhérant, le trentième jour suivant la date du dépôt de l'instrument d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation.

### **Article 21**

1. Toute Partie pourra demander la convocation d'une conférence de révision de l'accord. Toute révision nécessite l'accord des Parties signataires.
2. Toute Partie pourra dénoncer l'accord. La dénonciation prendra effet trois mois après sa notification au dépositaire. La dénonciation par une partie adhérente ne comporte pas l'extinction de l'accord pour les autres Parties.

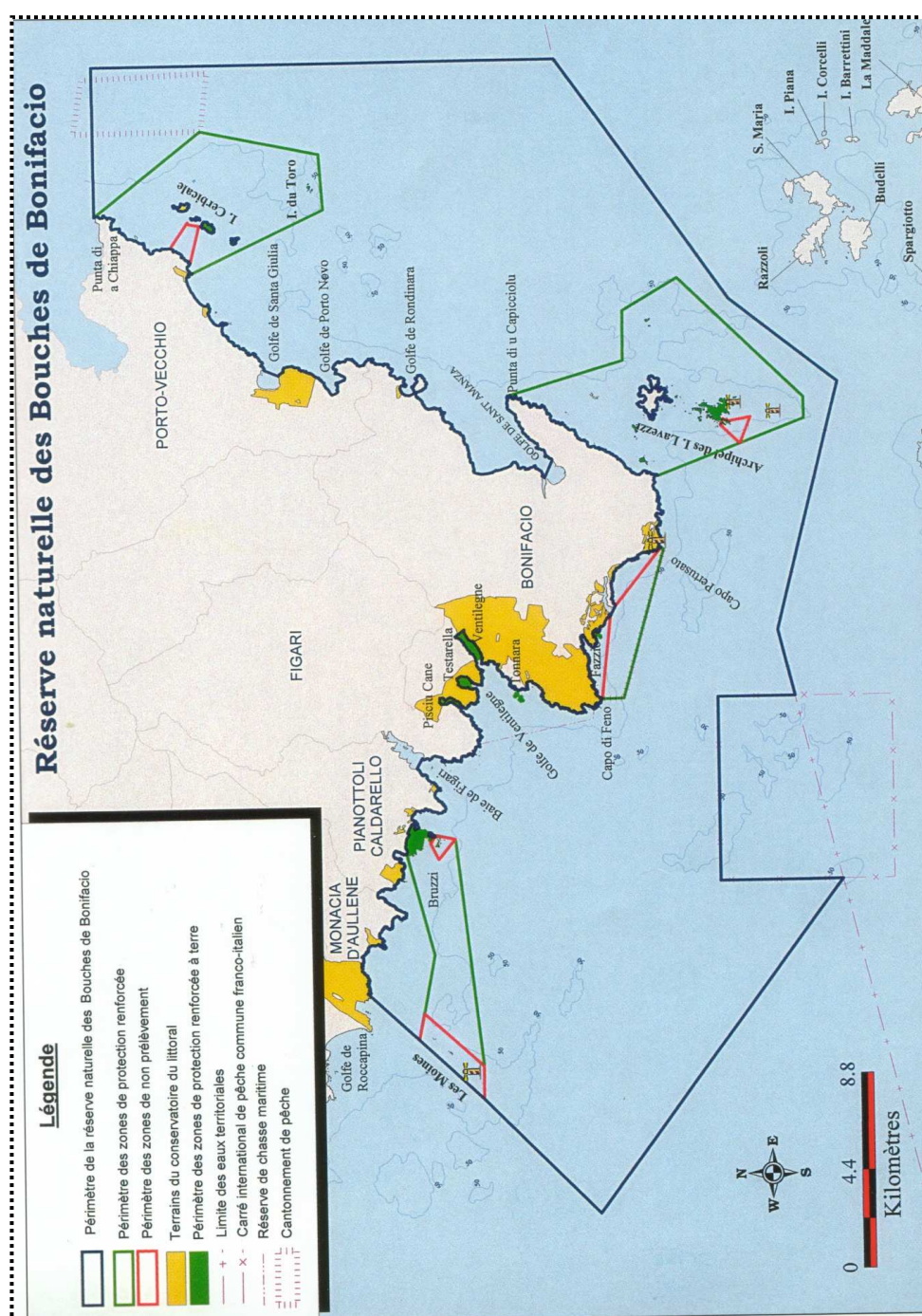
### **Article 22**

1. Le présent accord, rédigé en langues française et italienne, chaque version faisant également foi, est déposé aux archives du Gouvernement de la Principauté de Monaco.
2. Le présent accord sera enregistré par le dépositaire conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

## -§2- Le parc international des Bouches de Bonifacio.

Le parc international des Bouches de Bonifacio comprend la réserve naturelle française des Bouches de Bonifacio (A), ainsi que le parc marin italien de l'archipel de La Maddalena (B). La circulation maritime est réglementée dans le détroit de Bonifacio par un dispositif de séparation de trafic. Un accord conclu entre la France et l'Italie le 5 février 2001 prévoit une coopération entre les autorités françaises et italiennes dans le cadre de la surveillance de la navigation (C).

### -A- La partie française du parc : la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio.



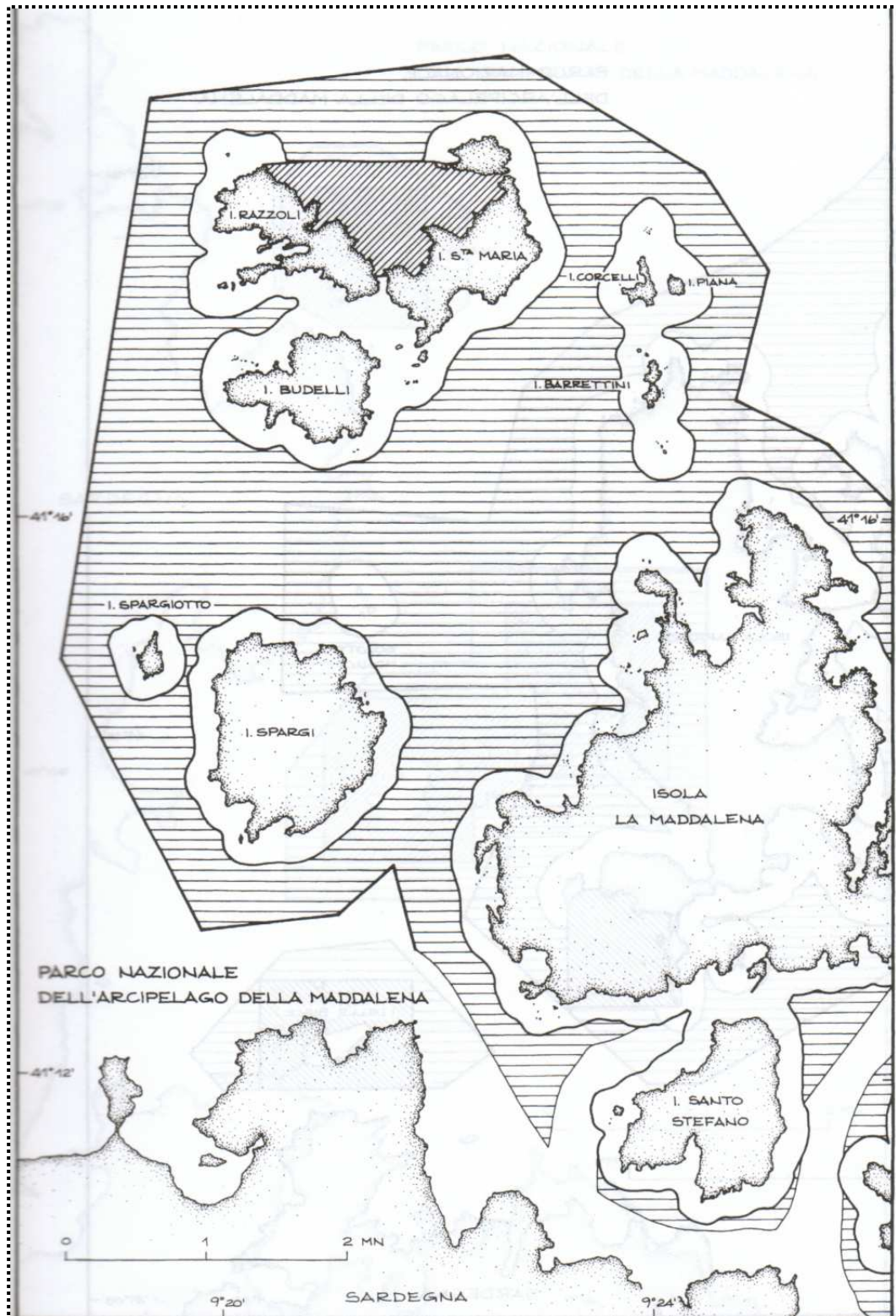
Le périmètre de la réserve des Bouches de Bonifacio inclut notamment les réserves des îles Cerbicales et Lavezzi. À sa périphérie, la réserve s'appuie sur les acquisitions foncières du département de Corse du sud et du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres. L'objectif consiste en une protection de la faune et de la flore marine par une réglementation des activités. Le zonage effectué met en place différents types de réglementations en fonction de la fragilité du milieu. Le périmètre de la réserve (80.000 hectares) comprend ainsi des zones de protection renforcée (12.000 hectares) et des zones de non-prélèvement (1.200 hectares). De même, le camping, la chasse sous-marine et la pêche sont réglementés, voire interdits dans certaines zones de la réserve. La gestion de la réserve est aujourd'hui assurée par l'Office de l'environnement de Corse (OEC) qui, dès 1995, était chargé de la maîtrise d'ouvrage du projet de parc international.

Le détroit de Bonifacio ayant une largeur moyenne de 9 milles, la France et l'Italie ne peuvent revendiquer sur cet espace une mer territoriale de douze milles. La délimitation des frontières maritimes entre les deux États a été opérée par un accord de 1908, confirmé et étendu en 1986 ; la limite externe de la réserve naturelle française correspond dans une large mesure à la frontière maritime.



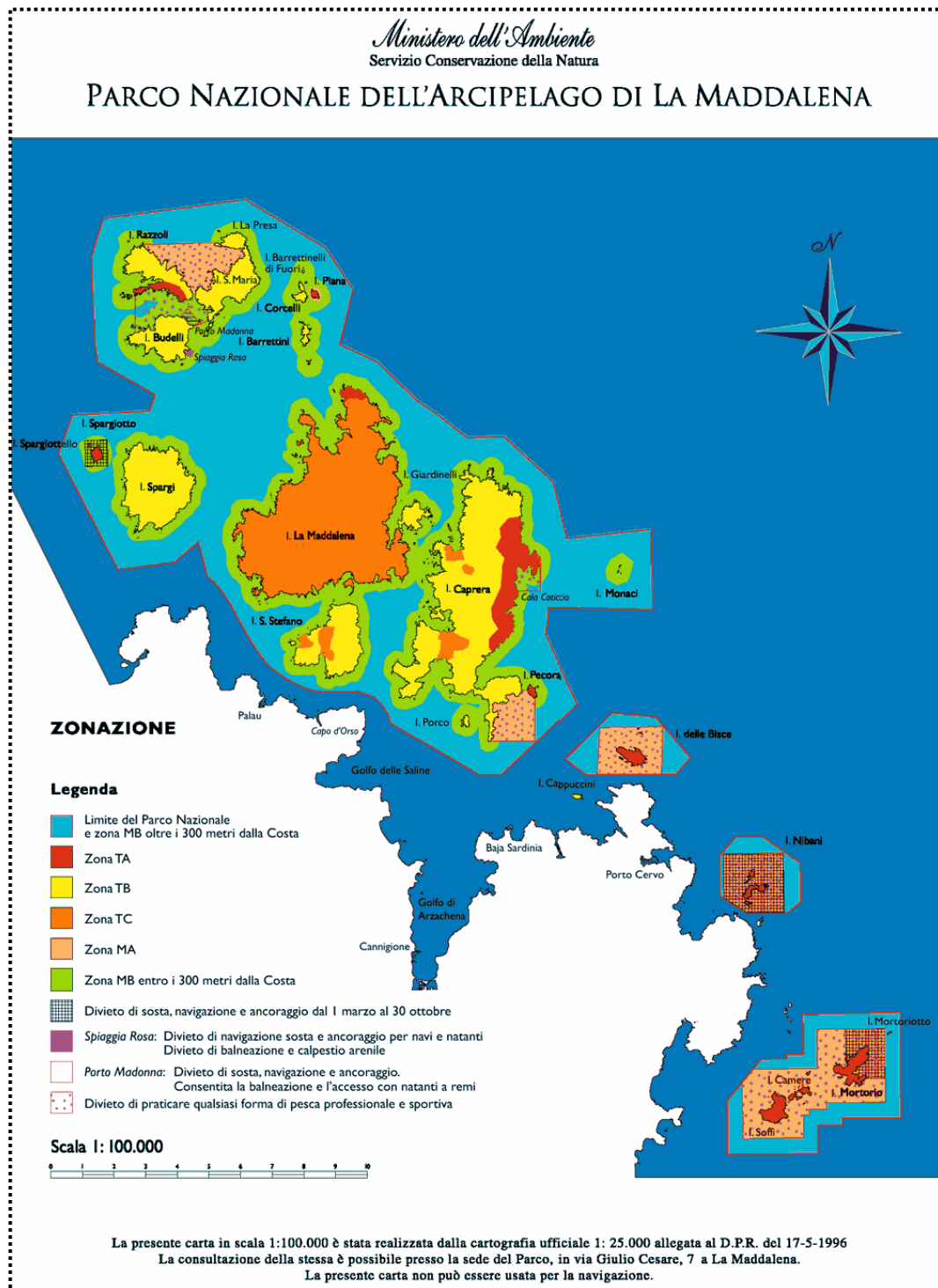
**-B- La partie italienne du parc : le parc national de l'archipel de La Maddalena.**

Le périmètre du parc.



Source : SCOVAZZI (T), *Marine specially protected areas. The general aspects and the mediterranean regional system*, Kluwer Law international, 1999, p.253.

## Le zonage du parc.

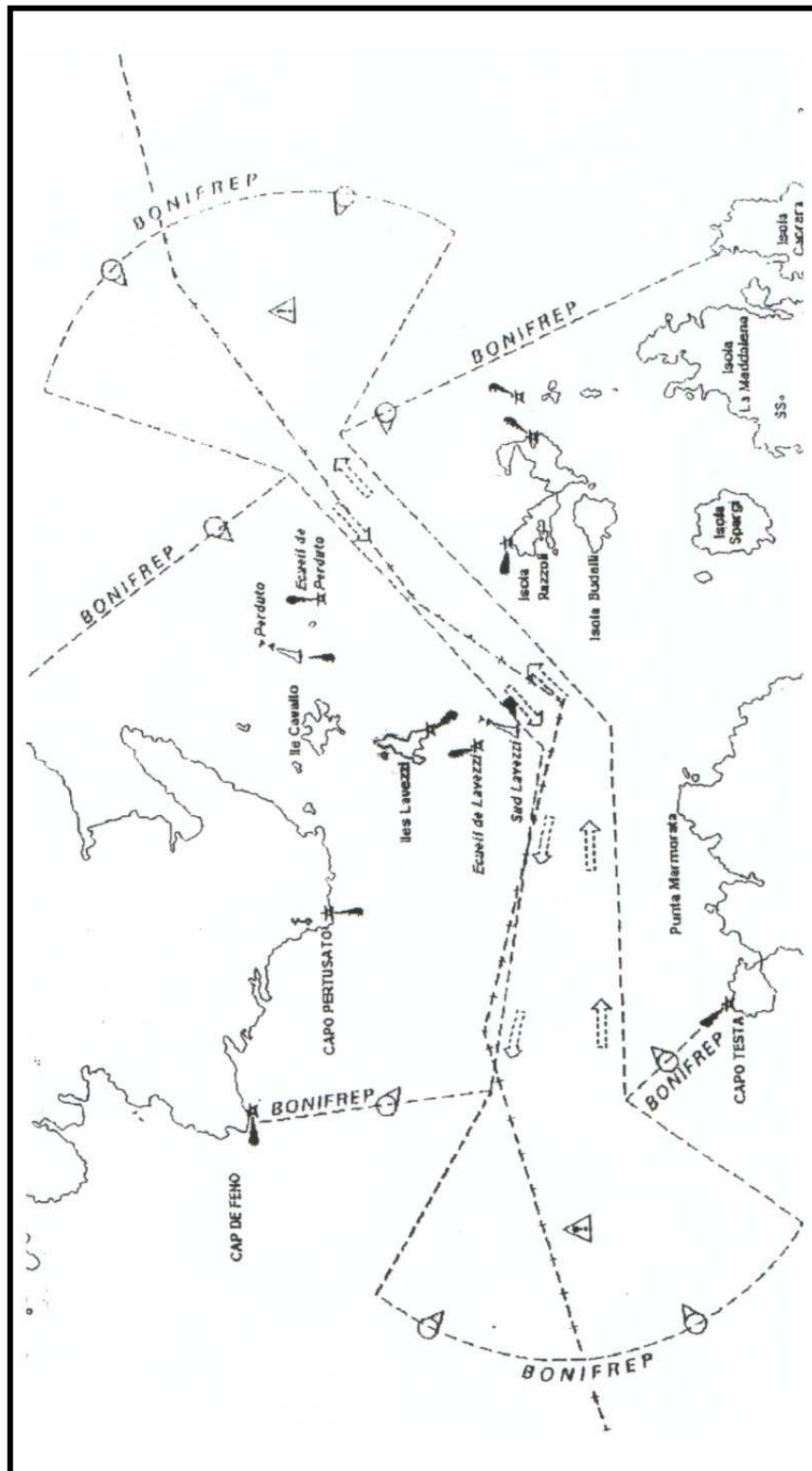


Source : [www.parks.it](http://www.parks.it)



**-C- La navigation maritime dans le détroit de Bonifacio.**

**-1- Le dispositif de séparation de trafic.**



Source : Organisation Maritime Internationale.

## **-2- L'accord de coopération franco-italien.**

*Protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif aux modalités pratiques d'accès dans les eaux territoriales nationales des moyens navals de la République française et de la République italienne affectés à la surveillance de la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio, signé à Rome le 5 février 2001.*

Vu la convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, et l'accord relatif à l'application de la partie XI de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994 ;

Vu les circulaires de l'Organisation maritime internationale SN/circ. 198 et 201 du 26 mai 1998 relatives aux « systèmes d'organisation du trafic autre que les dispositifs de séparation » et aux « systèmes de compte rendu des navires » applicables aux Bouches de Bonifacio le 1er décembre 1998 à 00 heure UTC ;

Vu l'accord technique franco-italien relatif aux procédures opérationnelles à mettre en œuvre pour le système de compte rendu de navires dans les Bouches de Bonifacio (Bonifacio trafic), signé à Rome le 3 juin 1999 ;

Considérant que la mission de surveillance de la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio qui incombe aux autorités françaises et italiennes en application des dispositions susvisées impose à ces autorités d'envisager une mise en commun de leurs moyens navals de surveillance et d'intervention ;

Considérant que, dans le plus strict respect de la souveraineté de la République française et de la République italienne, il convient d'accorder aux moyens navals officiels des deux États les facilités nécessaires à l'accomplissement de leur mission lorsque celle-ci contribue à l'application de la réglementation internationale régissant la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio,

Il est convenu ce qui suit entre les parties au présent Protocole :

### **Article 1<sup>er</sup> : Principe**

Les unités de la garde côtière italienne et les moyens navals de la République française, lorsqu'ils sont affectés à la surveillance de la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio telle que cette surveillance est définie par les textes susvisés, sont autorisés à pénétrer dans les eaux territoriales de l'autre État.

Le préfet maritime de la Méditerranée et le commandant général du corps des capitaineries de port, chacun en ce qui le concerne, établissent les listes de ces unités et moyens navals. Chaque liste est communiquée à l'autre partie.

### **Article 2 : Motifs de présence dans les eaux territoriales de l'autre État**

Dans le cadre du présent Protocole, la pénétration, la présence et l'intervention des moyens navals de la garde côtière italienne dans les eaux territoriales françaises et des moyens navals de la République française dans les eaux territoriales italiennes telle qu'elle est

prévue à l'article 1er précédent ne peut avoir pour motifs que la surveillance générale de la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio, ou l'identification des navires transitant dans les Bouches de Bonifacio, à l'exclusion de toute autre mission, sous réserve des dispositions pertinentes du droit international relatives à l'assistance et au sauvetage maritimes.

### **Article 3 : Modalités pratiques d'exécution**

Quelle que soit sa nationalité, le moyen naval concerné peut être conduit à intervenir dans les eaux territoriales de l'autre État soit d'initiative, soit sur demande de celui des centres de surveillance (sémaphore de Pertusato ou station de La Maddalena) en service le jour considéré.

Dans les deux cas (action d'initiative ou sur demande du centre de surveillance), le moyen naval est identifié par l'indicatif radio « BONIFACIO MOBILE ». Il entre en contact avec le centre de surveillance par radio (VHF Marine 157.475 MHz).

Si le moyen naval agit d'initiative, il entre en contact avec le centre de surveillance de l'autre État, y compris si ce centre n'assure pas la fonction de « station en service », et lui notifie son intention de pénétrer dans les eaux territoriales en faisant référence au présent Protocole. Le centre appelé accuse réception de la notification et cet accusé de réception vaut autorisation d'accès dans les eaux territoriales.

Le moyen naval rend compte de l'exécution de sa mission au centre de surveillance de l'autre État et informe ce centre de la fin de celle-ci au moment où il regagne ses propres eaux territoriales. Le compte rendu immédiat, adressé en phonie (VHF), est complété par l'envoi d'une télécopie au centre de surveillance considéré. Bien que la forme de ce rapport soit libre, ce document fera obligatoirement apparaître la chronologie détaillée des actions entreprises ainsi que les nom, prénoms, grade, qualité et signature de son rédacteur.

Si le moyen naval agit sur demande de la « station en service », il se conforme aux directives données par cette station dans la mesure où celles-ci sont conformes aux dispositions arrêtées par l'Organisation maritime internationale pour réglementer la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio et tendent à l'application de ces dispositions.

Le commandant du moyen naval exécutant transmettra dans les plus brefs délais à la « station en service » un rapport écrit des actions qu'il a conduites à la demande de cette dernière. Ce rapport sera rédigé dans la langue maternelle du rédacteur. Un double de ce rapport sera établi à l'intention des autorités hiérarchiques nationales dont relève le moyen naval. Bien que la forme de ce rapport soit libre, ce document fera obligatoirement apparaître la chronologie détaillée des actions entreprises ainsi que les nom, prénoms, grade, qualité et signature de son rédacteur.

### **Article 4 : Cas particulier des escales**

4.1. Les moyens navals de la garde côtière italienne et les moyens navals d'État de la République française peuvent être conduits, dans le cadre fixé par le présent Protocole, à effectuer une escale technique à Bonifacio, pour les unités italiennes et à La Maddalena, pour les unités françaises.

Ces escales peuvent en particulier être justifiées par la nécessité de contacts personnels entre ceux qui, à terre ou en mer, sont chargés de l'exécution de la mission de surveillance de la circulation maritime dans les Bouches de Bonifacio.

4.2. Pratiquement, le moyen naval souhaitant faire escale, identifié par l'indicatif radio « BONIFACIO MOBILE », demande par radio l'autorisation de faire escale au centre de surveillance de la nationalité du port d'escale. Le moyen naval précise alors le motif et la durée de l'escale prévue. Le centre contacté accuse réception de la demande et donne l'autorisation demandée si elle s'inscrit dans le cadre du présent Protocole.

La procédure décrite à l'alinéa précédent doit être tenue pour une procédure d'urgence. Dans la mesure du possible, les demandes d'escale seront formulées par télécopie adressée par le centre de surveillance dont relève le moyen naval au centre de surveillance de la nationalité du port d'escale. Un préavis de vingt-quatre heures sera normalement respecté.

4.3. Toutefois, des raisons d'opportunité locale pourront justifier des limitations d'accès dans le temps et/ou l'espace au port d'escale (procédure normale) ou au moyen naval (procédure d'urgence) demandeur. Le centre de surveillance contacté en informera sans délai par télécopie ou radio le demandeur. Le cas échéant, le centre pourra déconseiller formellement l'escale envisagée sans avoir pour autant l'obligation de justifier son appréciation de la situation. Dans ce cas, la demande d'escale, si elle est maintenue, devra suivre les voies diplomatiques habituelles.

4.4. Quel que soit le contexte de l'escale (action d'initiative ou sur demande de la « station en service »), tous les frais relatifs à celle-ci seront à la charge de l'administration ou service dont relève le moyen naval demandeur, en particulier le prix des éventuels ravitaillements en carburant. Les factures impayées seront adressées pour la suite à donner au centre de surveillance dont relève le moyen naval débiteur.

### **Article 5 : Mouillage**

Si l'exécution de la mission confiée aux moyens navals français ou italiens en application des circulaires de l'OMI susvisées le justifie, une demande d'autorisation de mouillage dans les eaux territoriales de l'autre État pourra être formulée auprès du centre de surveillance de la nationalité des eaux considérées.

La demande d'autorisation de mouillage est formulée et accordée selon la procédure définie à l'article 4 (§ 4.2) pour les escales techniques. Cette demande précise le lieu du mouillage. Comme la demande d'escale, l'autorisation de mouillage peut être refusée dans les formes prévues à l'article 4 (§ 4.3).

### **Article 6 : Règlement des différends**

Dans le cas où d'éventuelles contestations naîtraient sur l'interprétation ou sur l'application du présent Protocole, ces dernières seraient examinées et résolues par voie de négociations.

### **Article 7 : Entrée en vigueur / résiliation**

Le présent Protocole entrera en vigueur dès le jour de sa signature et ne pourra être modifié que d'un commun accord par voie de négociations.

Sa durée ne sera pas limitée dans le temps, mais les Parties signataires pourront en demander la résiliation avec un préavis de six mois.



## ANNEXE IV. L'UNION EUROPÉENNE ET LA PROTECTION DES ZONES CÔTIÈRES.

### **Recommandation du 30 mai 2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

Vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 175, paragraphe 1,

Vu la proposition de la Commission,

Vu l'avis du Comité économique et social,

Vu l'avis du Comité des régions,

Statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité,

Considérant ce qui suit:

- (1) La zone côtière revêt une grande importance environnementale, économique, sociale, culturelle et du point de vue des loisirs pour l'Europe.
- (2) La biodiversité des zones côtières est unique en termes de flore et de faune.
- (3) Le chapitre 17 du plan d'action 21, adopté au sommet de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) organisé à Rio en juin 1992, devrait être pris en considération.
- (4) Le rapport d'évaluation de 1999 de l'Agence européenne pour l'environnement fait état d'une dégradation continue des conditions qui règnent dans les zones côtières d'Europe, s'agissant tant des côtes elles-mêmes que de la qualité des eaux côtières.
- (5) La menace qui pèse sur les zones côtières de la Communauté est aggravée par les effets des changements climatiques, qui entraînent notamment une élévation du niveau des mers, modifient la fréquence et la force des tempêtes et accentuent l'érosion côtière ainsi que les risques d'inondation.
- (6) L'expansion démographique et l'essor des activités économiques menacent de plus en plus l'équilibre tant écologique que social des zones côtières.

(7) Le recul de l'activité de pêche et des possibilités d'emploi liées à celle-ci rend de nombreuses zones tributaires de la pêche extrêmement vulnérables.

(8) Les disparités régionales existant dans la Communauté affectent de façon différente la gestion et la conservation de chaque zone côtière.

(9) Il est essentiel de mettre en oeuvre une gestion des zones côtières qui soit écologiquement durable, économiquement équitable, socialement responsable et adaptée aux réalités culturelles, et qui préserve l'intégrité de cette ressource importante tout en tenant compte des activités et des usages locaux traditionnels qui ne représentent pas une menace pour les zones naturelles sensibles et pour l'état de préservation des espèces sauvages de la faune et de la flore côtières.

(10) La Communauté favorise une gestion intégrée à une plus grande échelle grâce à des instruments horizontaux. Ces actions contribuent à la gestion intégrée des zones côtières.

(11) La Commission fait observer dans ses communications au Conseil et au Parlement européen que la gestion intégrée des zones côtières nécessite des actions stratégiques coordonnées et concertées au niveau local et régional, orientées et soutenues par un encadrement approprié au niveau national.

(12) Le programme de démonstration de la Commission sur l'aménagement intégré des zones côtières identifie des principes de bonne gestion des zones côtières.

(13) Il est nécessaire de garantir une action cohérente au niveau européen, y compris une action de coopération et la consultation d'organisations maritimes régionales ou d'organisations internationales, telles que l'Organisation maritime internationale, afin de traiter les problèmes transfrontaliers qui affectent les zones côtières.

(14) La résolution du Conseil du 6 mai 1994 concernant une stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières et la résolution du Conseil du 25 février 1992 relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne insistent toutes deux sur la nécessité d'une action européenne concertée pour mettre en oeuvre la gestion intégrée des zones côtières.

(15) Depuis la résolution du Conseil du 6 mai 1994, l'Union européenne a connu une accentuation des pressions exercées sur les ressources côtières, une augmentation de la population côtière et un développement des infrastructures à proximité des côtes et sur le littoral.

(16) Une gestion intégrée des zones côtières comporte de multiples facteurs, parmi lesquels l'aménagement du territoire et l'affectation des sols n'interviennent qu'accessoirement.

(17) En vertu des principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité et en vertu du protocole n° 7 du traité d'Amsterdam sur la mise en application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et compte tenu de la diversité des conditions qui règnent dans les zones côtières et des cadres législatifs et institutionnels créés dans les États membres, les objectifs de l'action proposée peuvent être mieux réalisés par un encadrement au niveau communautaire,

RECOMMANDENT CE QUI SUIVIT:

## **CHAPITRE I**

### **Une approche stratégique**

Les États membres prennent en considération la stratégie de développement durable et la décision du Parlement européen et du Conseil établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, et adoptent à l'égard de la gestion de leurs zones côtières une approche stratégique fondée sur les éléments suivants:

- a) protection du milieu côtier sur la base d'une approche par écosystème préservant son intégrité et son fonctionnement, et gestion durable des ressources naturelles des composantes marines et terrestres du littoral;
- b) prise en compte de la menace que les changements climatiques constituent pour les zones côtières et des dangers que représente l'élévation du niveau de la mer et l'augmentation de la fréquence et de la force des tempêtes;
- c) mesures de protection du littoral appropriées et responsables du point de vue écologique, y compris la protection des agglomérations côtières et de leur patrimoine culturel;
- d) perspectives économiques et possibilités d'emploi durables;
- e) système socioculturel opérationnel dans les communautés locales;
- f) mise à disposition adéquate pour le public de terres à des fins tant de loisirs qu'esthétiques;
- g) dans le cas des communautés côtières isolées, maintien ou promotion de leur cohésion;
- h) amélioration de la coordination des mesures prises par toutes les autorités concernées, aussi bien en mer que sur terre, pour gérer l'interaction mer-terre.

## **CHAPITRE II - Principes**

Dans l'élaboration des stratégies nationales et des mesures fondées sur ces stratégies, les États membres devraient suivre les principes d'une gestion intégrée des zones côtières pour garantir une gestion saine des zones côtières en tenant compte des bonnes pratiques identifiées, entre autres, dans le programme de démonstration de la Commission sur l'aménagement intégré des zones côtières. La gestion des zones côtières devrait notamment être fondée sur les éléments suivants:

- a) perspective globale élargie (thématique et géographique) qui tienne compte de l'interdépendance et de la disparité des systèmes naturels et des activités humaines qui influent sur les zones côtières;
- b) perspective à long terme qui tienne compte du principe de précaution et des besoins des générations actuelles et futures;



- c) gestion adaptative dans le cadre d'un processus graduel qui permette des ajustements en fonction de l'évolution des problèmes et des connaissances. Cela nécessite une base scientifique solide en ce qui concerne l'évolution des zones côtières;
- d) prise en compte des spécificités locales et de la grande diversité des zones côtières européennes de façon à pouvoir répondre à leurs besoins concrets par des solutions spécifiques et des mesures souples;
- e) mise à profit de processus naturels et respect de la capacité d'absorption des écosystèmes, ce qui rendra les activités humaines plus respectueuses de l'environnement, plus responsables sur le plan social et plus saines économiquement à long terme;
- f) association de toutes les parties intéressées [partenaires économiques et sociaux, organisations représentant les résidents des zones côtières, organisations non gouvernementales (ONG) et secteur commercial] au processus de gestion, par exemple au moyen d'accords et sur la base de responsabilités partagées;
- g) soutien et participation des instances administratives compétentes aux niveaux national, régional et local, entre lesquelles des liens adéquats devraient être établis ou maintenus en vue d'améliorer la coordination des différentes politiques existantes. Un partenariat avec les autorités régionales et locales et entre celles-ci devrait être mis en oeuvre, le cas échéant;
- h) utilisation conjointe de plusieurs instruments visant à favoriser la cohérence entre les objectifs des politiques sectorielles et entre l'aménagement et la gestion.

### **CHAPITRE III - Inventaire national**

Les États membres procèdent à l'établissement ou à la mise à jour d'un inventaire global pour identifier les acteurs principaux, les législations et les institutions qui exercent une influence sur la gestion de leur littoral. Cet inventaire devrait:

- a) couvrir (sans que cette énumération soit exhaustive) les secteurs et domaines suivants: pêche et aquaculture, transports, énergie, gestion des ressources, protection des espèces et des habitats, patrimoine culturel, emploi, développement régional aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines, tourisme et loisirs, industrie et exploitation minière, gestion des déchets, agriculture et enseignement;
- b) couvrir tous les échelons de l'administration;
- c) analyser les intérêts, le rôle et les préoccupations des citoyens, des ONG et du secteur commercial;
- d) recenser les organisations interrégionales et les structures coopératives intéressées, et
- e) faire le bilan des politiques et mesures législatives applicables.

## CHAPITRE IV - Stratégies nationales

1. En se fondant sur les résultats de l'inventaire, chaque État membre concerné devrait, en partenariat avec les autorités régionales et les organisations interrégionales, selon le cas, élaborer une ou, le cas échéant, plusieurs stratégies nationales de mise en oeuvre de principes pour une gestion intégrée des zones côtières.

2. Ces stratégies pourraient être spécifiques aux zones côtières ou faire partie d'une stratégie ou d'un programme, plus étendus sur le plan géographique, de promotion de la gestion intégrée d'une zone plus vaste.

3. Ces stratégies devraient:

a) déterminer, à l'échelon national ou régional, les rôles respectifs des différents acteurs administratifs dont les compétences s'étendent aux activités et aux ressources liées aux zones côtières, ainsi que les mécanismes de leur coordination. Cette définition des rôles devrait permettre un contrôle adéquat ainsi qu'une stratégie appropriée et la cohérence des actions;

b) définir la combinaison appropriée d'instruments de mise en oeuvre des principes exposés au chapitre II dans le contexte juridique et administratif national, régional ou local. Lors de l'élaboration de ces stratégies, les États membres devraient apprécier l'intérêt des points suivants:

i) élaboration de plans stratégiques nationaux pour le littoral afin de promouvoir la gestion intégrée en assurant, notamment, le contrôle de toute urbanisation supplémentaire et de l'exploitation des zones non urbaines tout en respectant les caractéristiques naturelles du milieu côtier;

ii) mécanismes d'acquisition foncière et déclarations de cession au domaine public afin d'assurer l'accès du public à des fins de loisirs, sans préjudice de la protection des zones sensibles;

iii) conclusion d'accords contractuels ou volontaires avec certains exploitants des zones côtières, y compris les accords dans le domaine de l'environnement passés avec l'industrie;

iv) exploitation d'incitations fiscales et économiques, et

v) utilisation des mécanismes de développement régional;

c) renforcer ou maintenir les législations, les politiques et les programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux ou locaux, qui portent à la fois sur les zones marines et terrestres des zones côtières;

d) identifier notamment les mesures de promotion des initiatives ascendantes et de la participation du public dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières et de leurs ressources;

e) identifier des sources de financement durable des initiatives de la gestion intégrée des zones côtières, si nécessaire, et examiner la manière d'exploiter au mieux les mécanismes de financement existant tant au niveau communautaire que national;

f) définir des mécanismes garantissant la mise en oeuvre et l'application intégrales et coordonnées de la législation et des politiques de la Communauté qui ont une incidence sur les zones côtières, y compris lors du réexamen des politiques communautaires;

g) inclure des systèmes adéquats de supervision et de diffusion au public des informations relatives à leurs zones côtières. Ces systèmes devraient permettre la collecte d'informations et leur transmission, dans des formats compatibles et adéquats, aux décideurs, tant au niveau national qu'au niveau régional ou local, afin de faciliter la gestion intégrée du territoire. Les travaux de l'Agence européenne pour l'environnement notamment peuvent servir de base à cette fin. Ces données devraient être accessibles au grand public conformément à la législation communautaire pertinente, notamment la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil;

h) déterminer les conditions dans lesquelles des programmes nationaux de formation et d'enseignement appropriés pourraient appuyer la mise en oeuvre des principes de la gestion intégrée dans les zones côtières.

## **CHAPITRE V - Coopération**

1. Les États membres devraient encourager, entamer ou maintenir le dialogue avec les pays limitrophes, y compris les États non membres de l'Union européenne qui bordent la même mer régionale, et mettre en oeuvre les conventions existantes avec ces pays, pour élaborer des mécanismes assurant une meilleure coordination des mesures adoptées pour résoudre les problèmes transfrontaliers.

2. Les États membres collaborent aussi activement avec les institutions de la Communauté ainsi qu'avec d'autres groupes d'intérêts du littoral pour faciliter les progrès vers une approche commune à l'égard de la gestion intégrée des zones côtières en examinant la nécessité d'un forum européen des groupes d'intérêts du littoral. Il conviendrait, dans le cadre de ce processus, d'étudier les moyens de recourir aux institutions et aux conventions existantes.

3. Dans ce contexte, la coopération avec les pays candidats à l'adhésion est maintenue et renforcée.

## **CHAPITRE VI - Établissement de rapports et révision**

1. Les États membres rendent compte à la Commission des résultats de la mise en oeuvre de la présente recommandation quarante-cinq mois après son adoption.

2. Ces rapports sont mis à la disposition du grand public et contiennent, en particulier, des informations concernant:

a) les résultats de l'inventaire national;

- b) la ou les stratégies de mise en oeuvre de la gestion intégrée des zones côtières, proposées à l'échelon national;
- c) une synthèse des actions entreprises ou à entreprendre pour mettre en application la ou les stratégies nationales;
- d) une évaluation de l'incidence future de la ou des stratégies sur l'état des zones côtières;
- e) une évaluation de la mise en oeuvre et de l'application de la législation et des politiques communautaires ayant une incidence sur les zones côtières.

3. La Commission devrait réexaminer la présente recommandation dans un délai de cinquante-cinq mois à compter de son adoption et soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation accompagné, le cas échéant, d'une proposition relative à de nouvelles mesures communautaires.



## ANNEXE V. LES ZONES CÔTIÈRES FRANÇAISES.

### **-I- Quelques chiffres essentiels.**

Un linéaire côtier de 7.200 kilomètres dont 5.500 kilomètres en métropole.

Un territoire représentant 4% du territoire national et accueillant 10% de la population.

Une population de 6 millions de personnes résidant dans les 883 communes littorales (785 en bord de mer et 98 sur les estuaires en aval de la limite transversale de la mer).

Une densité moyenne de population s'élevant à 272 hab./km<sup>2</sup> contre 108 pour la moyenne nationale.

Une densité de population s'élevant sur la côte méditerranéenne à 54 hab./km<sup>2</sup> en Corse, 101 en Languedoc-Roussillon et 677 en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Un littoral national aujourd'hui artificialisé à 60% contre 39 % en 1960.

Un tourisme littoral représentant 45% du chiffre d'affaires des activités maritimes et 44 % des activités économiques du littoral.

Un espace accueillant 51% des résidences de tourisme, 550.000 emplacements de camping, 7.300 hôtels, 57 établissements de thalassothérapies, 170 golfs, 470 installations et ports de plaisance.

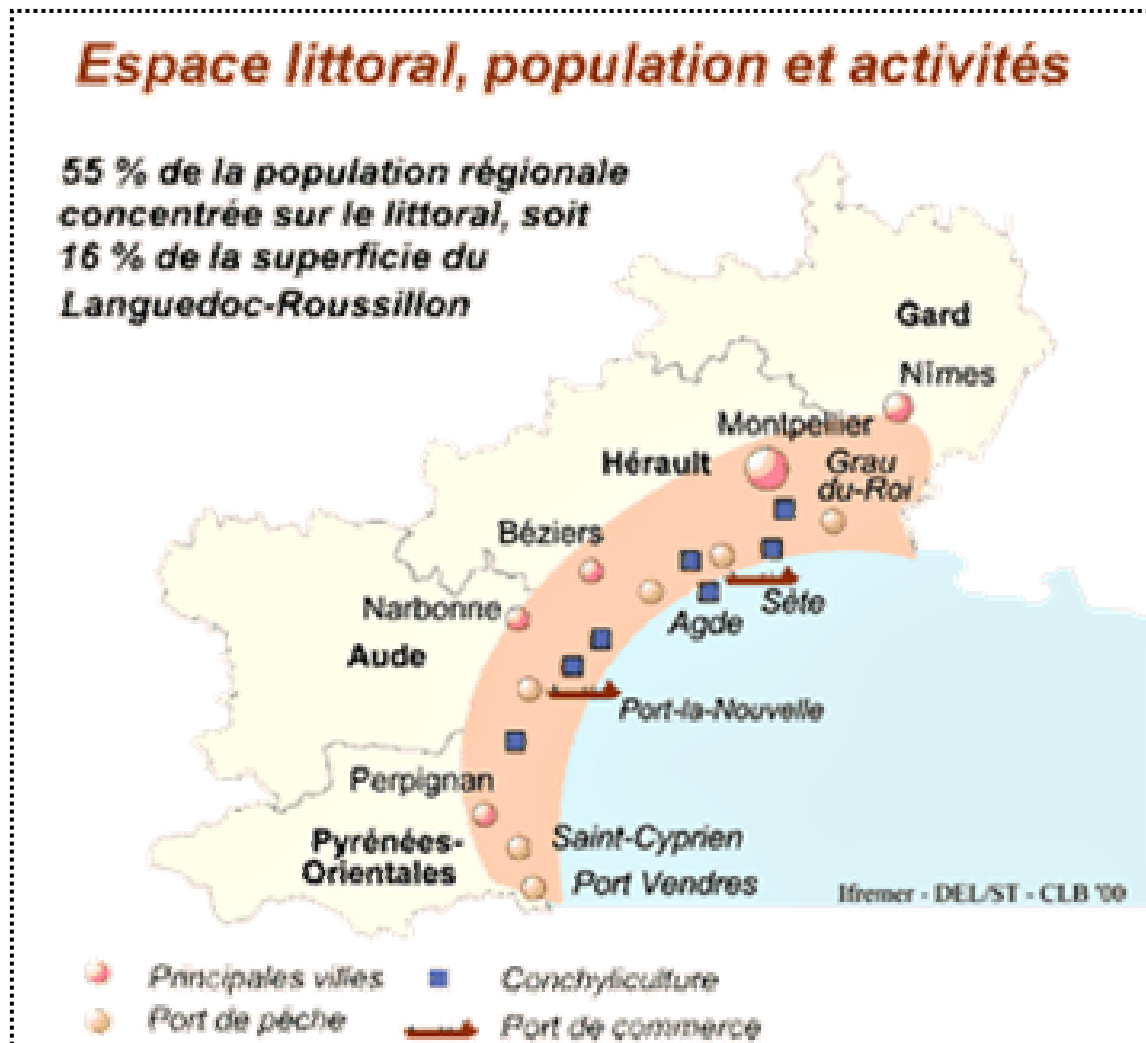
Des ports recevant 20% du trafic de marchandise et 80% du transport de passagers par mer.

Un espace soumis aux nuisances de 126 établissements classés Seveso, 10 centrales électriques de grande puissance, 5 centrales nucléaires, 1 usine marémotrice (estuaire de la Rance).

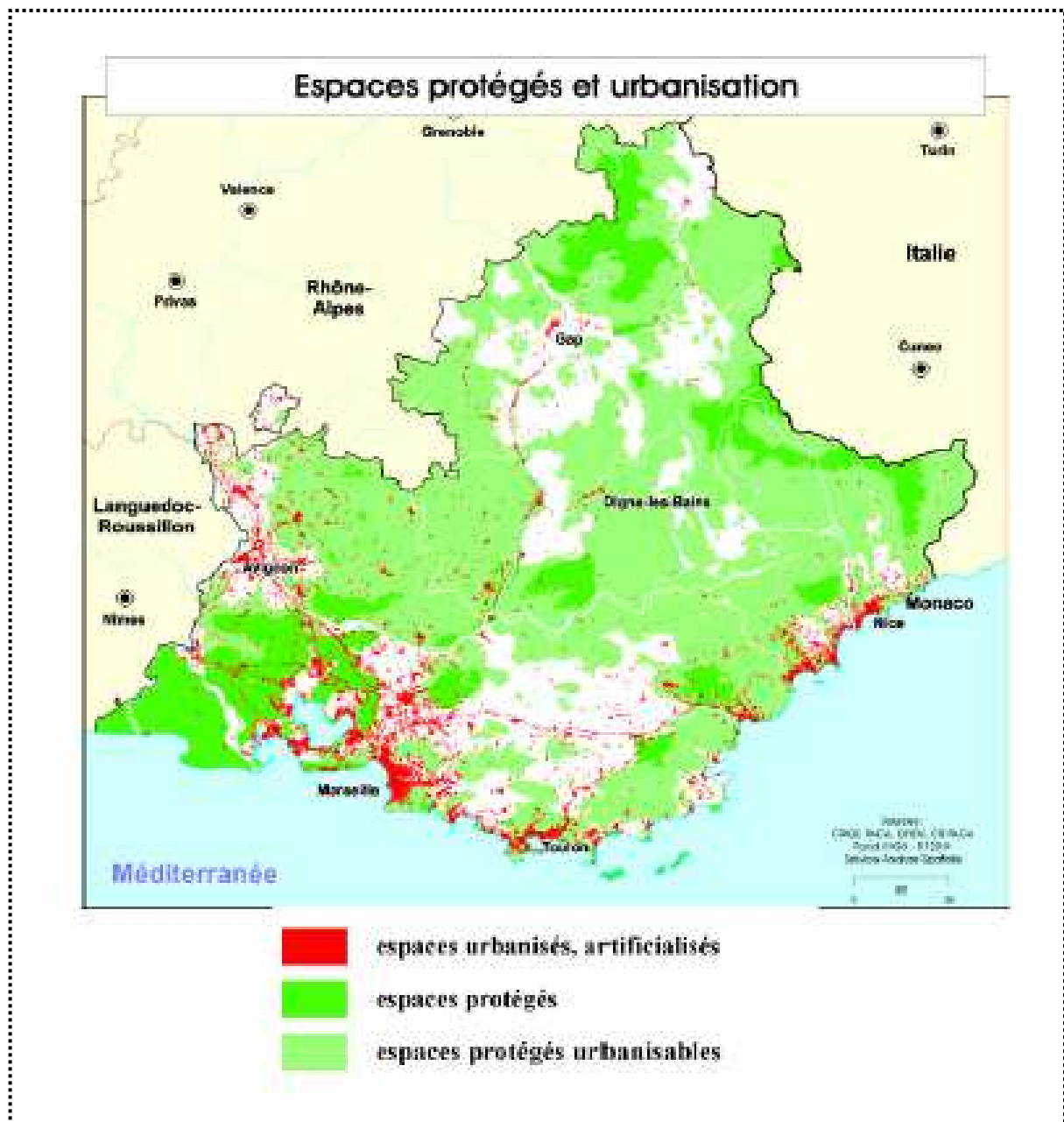
880 kilomètres de rivage préservés par le Conservatoire du littoral.

## -II- La façade méditerranéenne.

Espace littoral, population et activités en Languedoc-Roussillon.

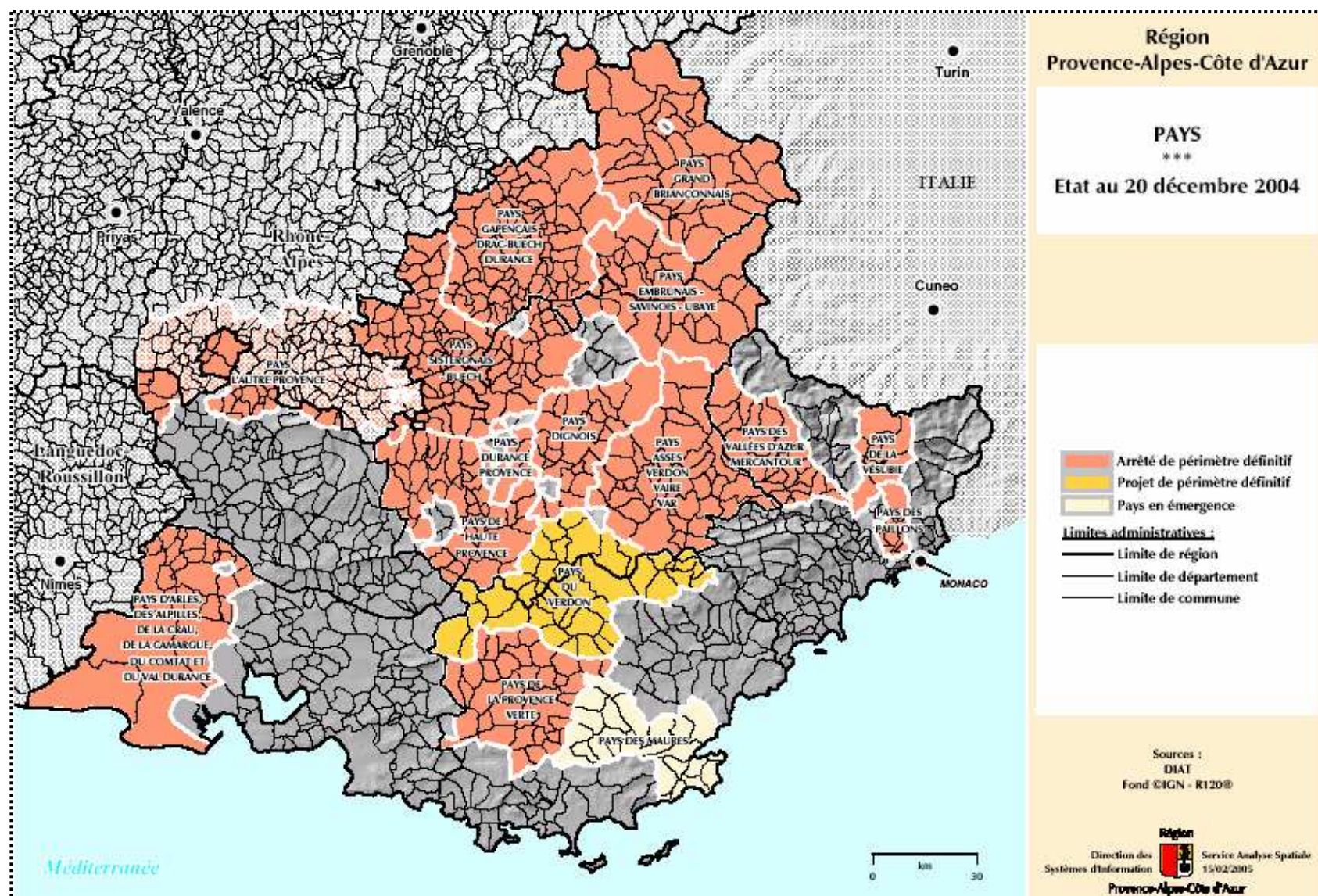


Espaces protégés et urbanisation en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

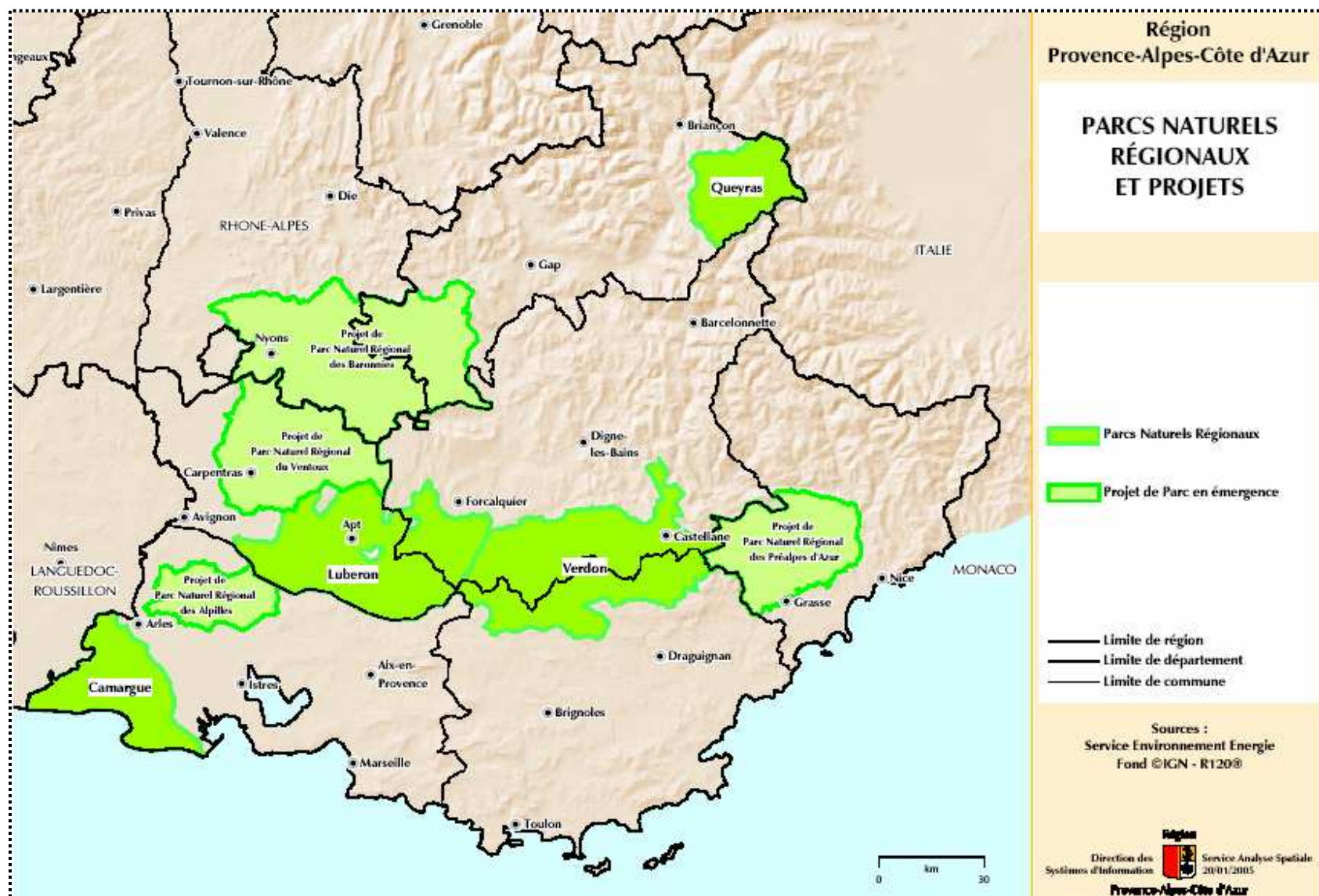


Source : Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, Diagnostic, Cahier N°2, p.11.











### **-III- Quelques dispositions juridiques applicables au littoral.**

#### **-§1- Loi Littoral, article 3.**

Il est inséré dans le titre IV du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme un chapitre VI ainsi rédigé :  
Chapitre VI Dispositions particulières au littoral.

#### **Article L 146-1**

Les dispositions du présent chapitre déterminent les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres :

- dans les communes littorales définies à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ;
- dans les communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande auprès du représentant de l'État dans le département. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État, après avis du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Les directives territoriales d'aménagement prévues à l'article L111 - 1 - 1 peuvent préciser les modalités d'application du présent chapitre. Ces directives sont établies par décret en Conseil d'État après avis ou sur proposition des conseils régionaux intéressés et après avis des départements et des communes ou groupements de communes concernés.

Les directives territoriales d'aménagement précisant les modalités d'application du présent chapitre ou, en leur absence, lesdites dispositions sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures pour l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais. Elles sont également applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement.

#### **Article L 146-2**

Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :

- de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L146-6 ;
- de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;
- des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes.

Les schémas directeurs et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation.

#### **Article L 146-3**

Les opérations d'aménagement admises à proximité du rivage organisent ou préservent le libre accès du public à celui-ci.

#### **Article L 146-4**

I - L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

Les dispositions du premier alinéa ne font pas obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus.

II - L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'État dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord.

III - En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée.

Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Leur réalisation est toutefois soumise à enquête publique suivant les modalités de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Le plan local d'urbanisme peut porter la largeur de la bande littorale visée au premier alinéa du présent paragraphe à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient.

IV - Les dispositions des paragraphes II et III ci-dessus s'appliquent aux rives des estuaires les plus importants, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Les dispositions du premier alinéa ne font pas obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus.

### **Article L 146-5**

L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme.

Ils respectent les dispositions du présent chapitre relatives à l'extension de l'urbanisation et ne peuvent, en tout état de cause, être installés dans la bande littorale définie à l'article L. 146-4.

### **Article L 146-6**

Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n°79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves.

Toutefois, des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements.

En outre, la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être, admise, après enquête publique suivant les modalités de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 précitée.

Le plan local d'urbanisme doit classer en espaces boisés, au titre de l'article L130-1 du présent code, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale des sites.

### **Article L 146-6-1**

Afin de réduire les conséquences sur une plage et les espaces naturels qui lui sont proches de nuisances ou de dégradations sur ces espaces, liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 précitée, une commune ou, le cas échéant, un établissement public de coopération intercommunale compétent peut établir un schéma d'aménagement.

Ce schéma est approuvé, après enquête publique, par décret en Conseil d'État, après avis de la commission des sites.

Afin de réduire les nuisances ou dégradations mentionnées au premier alinéa et d'améliorer les conditions d'accès au domaine public maritime, il peut, à titre dérogatoire, autoriser le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la bande des cent mètres définie par le III de l'article L.146-4. dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique.



Les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État.

#### **Article L 146-7**

La réalisation de nouvelles routes est organisée par les dispositions du présent article.

Les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2000 mètres du rivage.

La création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche est interdite.

Les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être établies sur le rivage ni le longer.

Toutefois, les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas ne s'appliquent pas en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou le cas échéant, à l'insularité. La commission départementale des sites est alors consultée sur l'impact de l'implantation de ces nouvelles routes sur la nature.

En outre, l'aménagement de routes dans la bande littorale définie à l'article L146-4 est possible dans les espaces urbanisés ou lorsqu'elles sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

#### **Article L146-8**

Les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérieuse.

À titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées avec rejet en mer, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées conjointement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement, par dérogation aux dispositions du présent chapitre.

Les opérations engagées ou prévues dans les périmètres de l'opération d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon, définis par les schémas d'aménagement antérieurs tels qu'ils ont été définitivement fixés en 1984 et dont l'achèvement a été ou sera, avant le 1er juin 1986, confié, à titre transitoire, aux sociétés d'économie mixte titulaires des anciennes concessions, ne sont pas soumises aux dispositions du présent chapitre jusqu'à la date limite fixée par chaque convention et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 1989.

#### **Article L 146-9**

I.- Dans les communes riveraines des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares et incluses dans le champ d'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, l'autorisation prévue à l'article L145-11 vaut accord du représentant de l'État dans le département au titre du paragraphe 111 de l'article L146-4.

II. - Dans les espaces proches du rivage des communes riveraines de la mer et incluses dans le champ d'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée, les dispositions prévues à l'article L145-3 et à la section II du chapitre V du présent titre ne sont pas applicables.

**-§2- Loi N°2005-157 du 23 février 2005 relative au  
développement des territoires ruraux, article 235.**

I. – La loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral est complétée par un article 43 ainsi rédigé :

Art. 43. – Il est créé un conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et la gestion intégrée des zones côtières dénommé Conseil national du littoral. Il est présidé par le Premier ministre. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret. Il comprend des membres du Parlement et des représentants des collectivités territoriales des façades maritimes de métropole et d'outre-mer ainsi que des représentants des établissements publics intéressés, des milieux socio-professionnels et de la société civile représentatifs des activités et des usages du littoral.

Le conseil national est consulté dans le cadre de la rédaction des décrets relatifs à la gestion du domaine public maritime.

Le conseil a un rôle de proposition auprès du Gouvernement qui peut le saisir pour avis de tout sujet relatif au littoral. Il contribue par ses avis et propositions à la coordination des actions publiques dans les territoires littoraux. Il définit les objectifs et précise les actions qu'il juge nécessaires pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dans une perspective de gestion intégrée des zones côtières. Il est associé au suivi de la mise en œuvre de la présente loi et des textes pris pour son application et des contrats initiés par l'Union européenne et intéressant le littoral.

Il est consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides de l'État. Il peut être consulté sur les projets définis en application des contrats passés entre l'État et les régions ainsi que sur tout projet législatif ou réglementaire intéressant le littoral.

Il participe aux travaux de prospective, d'observation et d'évaluation conduits sur le littoral aux niveaux européen, national et interrégional.

II. – L'article 41 de la même loi est ainsi rédigé :

Art. 41. – Le Gouvernement dépose tous les trois ans devant le Parlement un rapport établi en concertation avec le Conseil national du littoral sur l'application de la présente loi et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral. Le premier rapport est déposé au plus tard un an après la promulgation de la loi no 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

III. – Après le sixième alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, ils peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer tel que défini par l'article 57 de la loi no 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, à condition que celui-ci ait été approuvé selon les modalités définies au présent chapitre.

IV. – Le IV de l'article L. 122-3 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Lorsque le schéma de cohérence territoriale englobe une ou des communes littorales et dans le cas où l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4 décide d'élaborer un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer, le préfet est consulté sur la compatibilité du périmètre de ce schéma avec les enjeux d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral.



V. – Après l'article L. 122-8 du même code, il est inséré un article L. 122-8-1 ainsi rédigé :  
Art. L. 122-8-1. – Les dispositions du chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer et relatives aux orientations fondamentales de protection du milieu marin, à la gestion du domaine public maritime et aux dispositions qui ne ressortent pas du contenu des schémas de cohérence territoriale tel qu'il est défini par l'article L. 122-1 sont soumises pour accord au préfet avant l'arrêt du projet.

VI. – L'article L. 122-11 du même code est ainsi modifié :

1° : Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

À l'issue de l'enquête publique, le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer ne peut être modifié qu'avec l'accord du préfet ;

2° : Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Le cas échéant, le chapitre individualisé mentionné au deuxième alinéa se substitue à la partie d'un schéma de mise en valeur de la mer existant qui concerne son territoire.

VII. – La dernière phrase du premier alinéa de l'article 57 de la loi no 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État est ainsi rédigée :

Ces schémas fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral.

VIII. – Après le troisième alinéa du même article de la même loi, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Les schémas de mise en valeur de la mer sont élaborés selon les modalités prévues soit aux articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme, soit au présent article.

IX. – La dernière phrase du quatrième alinéa et les deux derniers alinéas du même article de la même loi sont remplacés par cinq alinéas ainsi rédigés :

Les schémas de mise en valeur de la mer élaborés par l'État sont soumis à enquête publique suivant les modalités prévues par les articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement et approuvés par le préfet. Toutefois, ces schémas sont approuvés par décret en Conseil d'État en cas d'avis défavorable des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale de celles-ci.

Ils font l'objet d'une révision dans un délai de dix ans à compter de leur approbation.

En l'absence de schéma de mise en valeur de la mer ou de chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer au sein du schéma de cohérence territoriale, les décisions de création et d'extension de port sont prises par le préfet sur proposition de la collectivité territoriale intéressée et après avis du ou des conseils régionaux concernés.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux schémas de mise en valeur de la mer qui, à la date de publication de la loi no 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, n'ont pas fait l'objet d'une mise à disposition du public.

Les conditions d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État.

X. – Le I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Les dispositions du premier alinéa ne font pas obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus.

XI. – Le même article est complété par un V ainsi rédigé :

V. – Les dispositions des II et III ne s'appliquent pas aux rives des étiers et des rus, en amont d'une limite située à l'embouchure et fixée par l'autorité administrative dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État.

XII. – Dans le deuxième alinéa de l'article L. 341-16 du code de l'environnement dans sa version applicable jusqu'au 30 juin 2005 et dans sa version applicable à compter du 1er juillet 2005, après les mots : « collectivités territoriales », sont insérés les mots : « et des établissements publics de coopération intercommunale.

#### **-IV- Le programme de démonstration sur la gestion intégrée des zones côtières.**

##### **-§1- L'appel à projets.**

##### **-A- Lancement de l'appel à projets, Communiqué de presse du 17 janvier 2005.**

#### **LITTORAL : LANCEMENT DE L'APPEL À PROJETS POUR UN DEVELOPPEMENT EQUILIBRE DES TERRITOIRES...**

Dans le cadre de la politique de développement et d'aménagement du littoral arrêtée lors du CIADT du 14 septembre 2004, La Datar et le Secrétariat général à la Mer lancent un appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières, telle qu'elle a été définie par la recommandation européenne « GIZC » du 30 mai 2002.

#### **... PAR UNE GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES**

Cet appel à projets, qui vise à encourager des expérimentations de terrain, adaptées aux besoins des territoires et fondées sur les volontés exprimées au niveau local, contribuera à la politique décidée par le Gouvernement en faveur du littoral et de ses arrière-pays, notamment en matière de développement durable, de préservation de la qualité des espaces et de promotion de l'identité de chacune des régions maritimes de notre pays.

La date de limite de dépôt des dossiers de candidatures auprès des préfets de régions est fixée au 15 avril 2005. Le cahier des charges de l'appel à projets, qui précise notamment le dispositif financier prévu, est en ligne sur le site de la Datar.

## **-B- Dossiers lauréats, Communiqué de presse du 22 août 2005.**

### **APPEL À PROJETS POUR UN DEVELOPPEMENT EQUILIBRE DES TERRITOIRES LITTORAUX : 25 DOSSIERS LAUREATS**

Sur la base des avis formulés par le Comité national de sélection et sur proposition de Christian ESTROSI, ministre délégué à l'Aménagement du territoire, Dominique de VILLEPIN, Premier ministre, a arrêté la liste des 25 dossiers retenus (liste en annexe).

Cet appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières (GIZC) avait été lancé par la Datar et le Secrétariat général de la Mer le 11 janvier 2005, en application de la politique de développement et d'aménagement du littoral décidée par le CIADT du 14 septembre 2004.

Le dépôt de quarante-neuf dossiers de candidature (\*\*) a témoigné de l'intérêt commun que portent les collectivités territoriales, les acteurs économiques, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et les instituts de recherche spécialisés à la gestion intégrée des espaces littoraux préconisée par la recommandation européenne du 30 mai 2002.

Le ministre délégué à l'aménagement du territoire se félicite du succès de cet appel à projets, qui vise à aider l'ensemble des acteurs du développement du littoral à conforter la cohérence des politiques touchant au littoral en matière d'environnement, de prévention des risques et de protection du patrimoine naturel et à coordonner l'ensemble de ces activités : tourisme, agriculture et forêt, pêche et élevages marins, énergie, ports et transports maritimes et terrestres, exploitation des ressources naturelles, recherche scientifique.

C'est en effet grâce à la mise en place de nouvelles pratiques de gouvernance et de partenariat, susceptibles de faire émerger des solutions adaptées aux spécificités des territoires concernés et à la diversité des façades maritimes, que les projets lauréats pourront répondre à l'ensemble des défis auxquels le littoral est confronté.

Avec l'appui du Secrétariat général de la mer, la DATAR coordonnera au niveau national le dispositif d'accompagnement de la mise en œuvre des projets, qui bénéficieront d'un soutien technique et financier, dans le cadre du budget de 1,5 M€ fixé par le CIADT. Un comité de pilotage et d'animation sera chargé de faciliter les échanges entre les projets lauréats sur les méthodes et les actions, de mutualiser les expériences et d'en diffuser les résultats et les enseignements.

Ce comité mobilisera les administrations et les organismes nationaux compétents, pour répondre aux demandes d'expertise en matière technique et juridique formulées par les porteurs de projets. Aux côtés du comité de pilotage, un comité technique sera chargé du suivi opérationnel du dispositif, en liaison avec les sites d'expérimentation. Il pourra notamment s'appuyer sur le site internet et la plateforme d'assistance téléphonique et électronique mises en place en avril dernier (voir encadré).

<b>Côte d'Opale</b> , syndicat mixte de la côte d'Opale (Nord-Pas-de-Calais)
<b>La baie de Somme et sa région</b> , syndicat mixte pour l'aménagement de la côte picarde (Picardie)
<b>Stratégie de gestion intégrée de l'estuaire de la Seine</b> , GIP Seine- Aval et <b>Vers une gestion concertée de l'estuaire de la seine ville du havre</b> (Haute Normandie (dans le cadre d'un rapprochement entre ces deux projets))
<b>Conflits d'usage et planification : construire ensemble un développement équilibré de la Côte des havres</b> , syndicat mixte du Pays de Coutances (Basse-Normandie)
<b>Baie du Mont Saint Michel</b> , association interdépartementale Manche/Ille-et-Vilaine (Basse-Normandie)
<b>Gestion intégrée du littoral Pays de Brest</b> , Pays maritime, association des communautés du Pays de Brest (Bretagne)
<b>Pour un projet de territoire Ouest Cornouaille</b> , syndicat intercommunal communauté de communes du Pays bigouden Sud, association Ouest Cornouaille promotion (Bretagne)
<b>Trois projets expérimentaux sur trois échelles de territoire</b> , communauté de communes du Pays de Lorient (Bretagne)
<b>Bassin versant littoral de la Ria d'Etel</b> , communauté de communes Ria d'Etel (Bretagne)
<b>Pour une charte des espaces côtiers bretons</b> , Région Bretagne
<b>Pays de Marennes Oléron</b> , Pays de Marennes Oléron, (Poitou-Charentes)
<b>Au fil de l'eau, du Médoc au bassin d'Arcachon</b> , conseil général de la Gironde (Aquitaine)
<b>Des Corbières à la Méditerranée : GIZC autour des étangs du Narbonnais</b> , syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée (Languedoc-Roussillon)
GIZC sur le bassin de Thau, syndicat mixte du Bassin de Thau (Languedoc-Roussillon)
<b>GIZC sur le bassin de Thau</b> , syndicat mixte du Bassin de Thau (Languedoc-Roussillon)
<b>Programme d'actions pour la gestion des risques naturels, la gestion durable des ressources aquatiques et la maîtrise de la fréquentation touristique</b> , parc naturel régional de Camargue (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
<b>GIZC Marseille</b> , communauté urbaine Marseille Provence Métropole et ville de Marseille (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
<b>Les Maures, un territoire de Méditerranée pour une gestion intégrée du littoral</b> , syndicat intercommunal à vocation multiple du littoral des Maures, association MALTAE (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
<b>Création d'un outil d'aide à la GIZC</b> , Communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
<b>Prise en compte des risques de pollution marine à l'échelle d'une baie et d'un bassin versant transfrontaliers Roya – Riviera – Principauté de Monaco</b> , Communauté d'agglomération de la Riviera française (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
<b>Développement du grand site de Girolata-Osani respectueux de l'environnement et des hommes</b> , commune d'Osani (Corse-du-Sud)
<b>Etang de Biguglia : un développement équilibré du littoral et de son arrière-pays par un usage raisonné des ressources et de l'espace</b> , conseil général de la Haute-Corse
<b>Mise en valeur de la zone Nord-Ouest de Marie-Galante</b> , communauté de communes de Marie-Galante ; Terre-de-Bas, Île des Terroirs et des savoirs, Commune de Terre-de-Bas ; La Désirade, l'île des trésors, commune de La Désirade dans le cadre d'un rapprochement de ces trois projets).
<b>Suivi de l'évolution de la baie du Robert</b> , commune du Robert (Martinique)

**Owala "ensemble, en même temps, au même niveau",** modèle de gestion intégrée des problématiques d'aménagement et de développement de la zone côtière du Nord-Ouest guyanais, commune d'Awala-Yalimapo (Guyane)

**Pour une gestion intégrée du Littoral Ouest de l'Île de la Réunion,** conseil régional de la Réunion

## -§2- Carte des projets sélectionnés.



*Source : DIACT, SGMER, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2006, p.51.*

**-§3- Le projet « Les Maures, un territoire de Méditerranée pour une gestion intégrée du littoral ».**

**Périmètre du SCOT des cantons de Grimaud et de Saint-Tropez tel qu'adopté le 12 juillet 2006.**

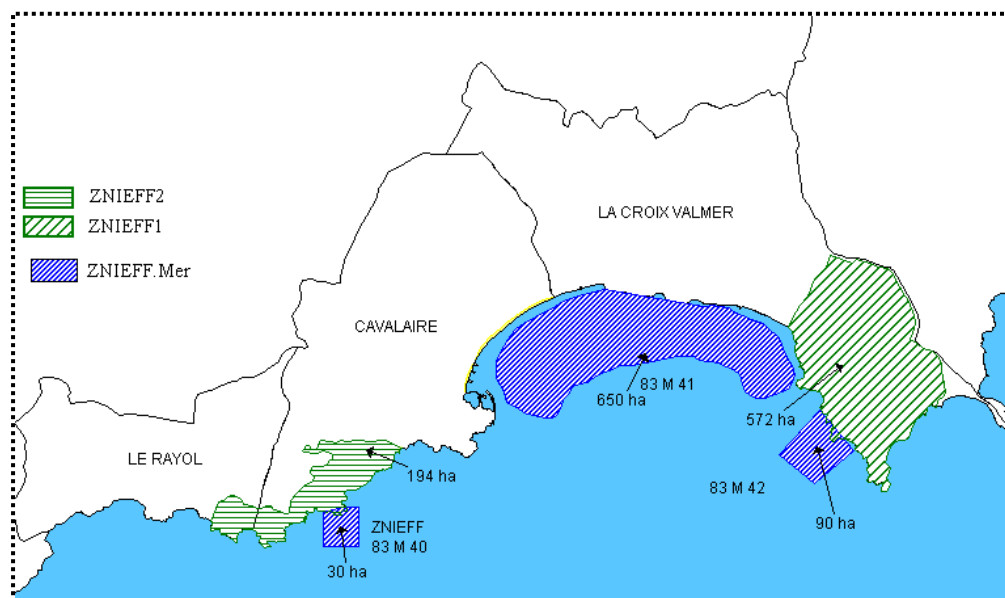
*Communes : Cavalaire, Cogolin, Gassin, Grimaud, La Croix-Valmer, La Garde-Freinet, La Mole, Le Plan de La Tour, Ramatuelle, Rayol-Canadel, Sainte-Maxime, Saint-Tropez.*



Source : [www.scot-cgst.org](http://www.scot-cgst.org)

**Périmètre du SIVOM du Littoral des Maures, cadre de l'opération GIZC et futur  
périmètre du SMVM.**

*Communes : Rayol-Canadel, Cavalaire-sur-Mer, La Croix-Valmer, Ramatuelle.*



*Source : [www.cavalaire.fr](http://www.cavalaire.fr)*







## ANNEXE VI. LES ZONES CÔTIÈRES ITALIENNES



Les côtes italiennes.

## **-I- Quelques chiffres essentiels.**

7.458 kilomètres de linéaire côtier.

79% de la population vivant dans une bande côtière de 100 kilomètres.

43% de côtes densément urbanisées.

34 millions de touristes chaque année.

42,1% des plages soumises au risque d'érosion.

2,5 infractions par kilomètre de côte en 2004, soit 19.111 (infractions relatives aux règles d'urbanisme, aux règles relatives au traitement des eaux, à la pêche et au Code de la navigation).

## **-II- Quelques dispositions juridiques nationales régissant la zone côtière de manière incidente.**

### **-§1- Legge 31 dicembre 1982, N°979, Disposizioni per la difesa del mare, article 1.**

Il Ministro della marina mercantile attua la politica intesa alla protezione dell'ambiente marino ed alla prevenzione di effetti dannosi alle risorse del mare, provvedendo alla formazione, di intesa con le regioni, del piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino, valido per tutto il territorio nazionale, tenuto conto dei programmi statali e regionali anche in materie connesse, degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali.

Tale piano, di durata non inferiore al quinquennio, è approvato dal CIPE. Con la stessa procedura sono adottate le eventuali modifiche e varianti che si rendessero necessarie in relazione all'evoluzione orografica, urbanistica, economica ed ecologica delle coste.

Il piano delle coste indirizza, promuove e coordina gli interventi e le attività in materia di difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti e di tutela dell'ambiente marino, secondo criteri di programmazione e con particolare rilievo alla previsione degli eventi potenzialmente pericolosi e degli interventi necessari per delimitarne gli effetti e per contrastarli una volta che si siano determinati.

Ai fini della formazione del piano, il Ministro della marina mercantile comunica alle singole regioni le proposte di piano relative al rispettivo territorio. Entro 60 giorni da tale comunicazione il Ministro della marina mercantile sente la Commissione consultiva interregionale di cui all'art. 13 della L. 16 maggio 1970, n. 281, al fine di definire e coordinare le osservazioni e le proposte delle regioni stesse che concorreranno alla formazione del piano.

Entro i successivi 30 giorni le regioni debbono comunque esprimere il loro motivato avviso sulle proposte formulate dal Ministro della marina mercantile.

Ove le regioni non provvedano entro il termine predetto, il Ministro della marina mercantile procede autonomamente.

Il Ministro della marina mercantile provvede altresì a regolare l'esercizio delle attività marittime ed economiche nel mare territoriale e nelle aree marine esterne sottoposte alla giurisdizione nazionale, sentita la Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti istituita con D.P.C.M. del 4 ottobre 1979.

## **-§2- Codice dei beni culturali e del paesaggio (extraits).**

### **Articolo 134 - Beni paesaggistici**

1. Sono beni paesaggistici:

- a) gli immobili e le aree indicati all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141;
- b) le aree indicate all'articolo 142;
- c) gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156.

### **Articolo 135 - Pianificazione paesaggistica**

1. Le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente tutelato e valorizzato. À tal fine sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati «piani paesaggistici».

2. Il piano paesaggistico definisce, con particolare riferimento ai beni di cui all'articolo 134, le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile.

### **Articolo 136 - Immobili ed aree di notevole interesse pubblico**

1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico:

- a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;
- c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

### **Articolo 137 - Commissioni provinciali**

1. Con atto regionale è istituita per ciascuna provincia una commissione con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili indicati alle lettere a) e b) e delle aree indicate alle lettere c) e d) dell'articolo 136;

2. Della commissione fanno parte di diritto il direttore regionale, il soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio ed il soprintendente per i beni archeologici competenti per territorio. I restanti membri, in numero non superiore a sei, sono nominati dalla regione tra soggetti con particolare e qualificata professionalità ed esperienza nella tutela del paesaggio. La commissione procede all'audizione dei sindaci dei comuni interessati e può consultare esperti.

#### **Articolo 138 - Proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico**

1. Su iniziativa del direttore regionale, della regione o degli altri enti pubblici territoriali interessati, la commissione indicata all'articolo 137, acquisisce le necessarie informazioni attraverso le soprintendenze e gli uffici regionali e provinciali, valuta la sussistenza del notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136, e propone la dichiarazione di notevole interesse pubblico. La proposta è motivata con riferimento alle caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche proprie degli immobili o delle aree che abbiano significato e valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalle popolazioni e contiene le prescrizioni, le misure ed i criteri di gestione indicati all'articolo 143, comma 3.

2. Le proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico sono dirette a stabilire una specifica disciplina di tutela e valorizzazione, che sia maggiormente rispondente agli elementi peculiari e al valore degli specifici ambiti paesaggistici e costituisca parte integrante di quella prevista dal piano paesaggistico.

#### **Articolo 139 - Partecipazione al procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico**

1. La proposta della commissione per la dichiarazione di notevole interesse pubblico di immobili ed aree, corredata dalla relativa planimetria redatta in scala idonea alla loro identificazione, è pubblicata per novanta giorni all'albo pretorio e depositata a disposizione del pubblico presso gli uffici dei comuni interessati.

2. Dell'avvenuta proposta e relativa pubblicazione è data senza indugio notizia su almeno due quotidiani diffusi nella regione territorialmente interessata, nonché su un quotidiano a diffusione nazionale e, ove istituiti, sui siti informatici della regione e degli altri enti pubblici territoriali nel cui ambito ricadono gli immobili o le aree da assoggettare a tutela.

3. Entro i sessanta giorni successivi all'avvenuta pubblicazione all'albo pretorio della proposta della commissione, i comuni, le città metropolitane, le province, le associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e gli altri soggetti interessati possono presentare osservazioni alla regione, che ha altresì facoltà di indire un'inchiesta pubblica.

4. Successivamente agli adempimenti di cui ai commi 1, 2 e 3 la regione, per gli immobili indicatiale lettere a) e b) dell'articolo 136, comunica l'avvio del procedimento di dichiarazione al proprietario, possessore o detentore del bene, nonché alla città metropolitana o al comune interessato.

5. La comunicazione di cui al comma 4 ha per oggetto gli elementi, anche catastali, identificativi dell'immobile, la proposta formulata dalla commissione, nonché l'indicazione dei conseguenti obblighi a carico del proprietario, possessore o detentore.

6. Entro sessanta giorni dalla data di ricezione della comunicazione di cui al comma 4, il proprietario, possessore o detentore dell'immobile può presentare osservazioni alla regione.

#### **Articolo 140 - Dichiarazione di notevole interesse pubblico e relative misure di conoscenza**

1. La regione, sulla base della proposta della commissione, esamina le osservazioni e tenuto conto dell'esito dell'eventuale inchiesta pubblica, emana il provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili indicati alle lettere a) e b) e delle aree indicate alle lettere c) e d) dell'articolo 136.
2. Il provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili indicati alle lettere a) e b) dell'articolo 136 è altresì notificato al proprietario, possessore o detentore, depositato presso il comune, nonché trascritto a cura della regione nei registri immobiliari.
3. I provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana e nel Bollettino ufficiale della regione.
4. Copia della Gazzetta ufficiale è affissa per novanta giorni all'albo pretorio di tutti i comuni interessati. Copia della dichiarazione e delle relative planimetrie resta depositata a disposizione del pubblico presso gli uffici dei comuni interessati.

#### **Articolo 141 - Provvedimenti ministeriali**

1. Qualora la commissione non proceda alle proprie valutazioni entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta formulata ai sensi dell'articolo 138, ovvero laddove il provvedimento regionale di dichiarazione di notevole interesse pubblico non venga comunque emanato entro il termine di un anno dalla predetta richiesta, il direttore regionale può chiedere al Ministero di provvedere in via sostitutiva.
2. Il competente organo ministeriale, ricevuta copia della documentazione eventualmente acquisita dalla commissione provinciale, effettua l'istruttoria ai fini della formulazione della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico.
3. Il Ministero invia la proposta ai comuni interessati affinché provvedano agli adempimenti indicati all'articolo 139, comma 1, e provvede direttamente agli adempimenti indicati all'articolo 139, commi 2, 4 e 5.
4. Il Ministero valuta le osservazioni presentate ai sensi dell'articolo 139, commi 3 e 6, e provvede con decreto. Il decreto di dichiarazione di notevole interesse pubblico è notificato, depositato, trascritto e pubblicato nelle forme previste dall'articolo 140, commi 2, 3 e 4.
5. Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche alle proposte di integrazione, con riferimento ai contenuti indicati all'articolo 143, comma 3, lettere e) ed f), dei provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico esistenti.

#### **Articolo 142 - Aree tutelate per legge**

1. Fino all'approvazione del piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 156, sono comunque sottoposti alle disposizioni di questo Titolo per il loro interesse paesaggistico:
  - a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
  - b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
  - c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

- d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
  - e) i ghiacciai e i circhi glaciali;
  - f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
  - g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227;
  - h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
  - i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448,
  - l) i vulcani;
  - m) le zone di interesse archeologico individuate alla data di entrata in vigore del presente codice.
2. Le disposizioni previste dal comma 1 non si applicano alle aree che alla data del 6 settembre 1985:
- a) erano delimitate negli strumenti urbanistici come zone A e B;
  - b) limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione, erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 come zone diverse da quelle indicate alla lettera a) e, nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.
3. La disposizione del comma 1 non si applica ai beni ivi indicati alla lettera c) che, in tutto o in parte, siano ritenuti irrilevanti ai fini paesaggistici e pertanto inclusi in apposito elenco redatto e reso pubblico dalla regione competente. Il Ministero, con provvedimento adottato con le procedure previste dall'articolo 141, può tuttavia confermare la rilevanza paesaggistica dei suddetti beni.
4. Resta in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all'articolo 157.

### **Articolo 143 - Piano paesaggistico**

1. In base alle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici, il piano ripartisce il territorio in ambiti omogenei, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati.
2. In funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico riconosciuti, il piano attribuisce a ciascun ambito corrispondenti obiettivi di qualità paesaggistica. Gli obiettivi di qualità paesaggistica prevedono in particolare:
  - a) il mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi;
  - b) la previsione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesaggistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO e delle aree agricole;
  - c) il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, al fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati con quelli.

3. Il piano paesaggistico ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo. La sua elaborazione si articola nelle seguenti fasi:

- a) ricognizione dell'intero territorio, attraverso l'analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni e la conseguente definizione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare;
- b) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;
- c) individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità paesaggistica;
- d) definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati;
- e) determinazione di misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e, ove necessario, dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico;
- f) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate;
- g) individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico, alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate;
- h) individuazione, ai sensi dell'articolo 134, lettera c), di eventuali categorie di immobili o di aree, diverse da quelle indicate agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione.

4. Il piano paesaggistico, anche in relazione alle diverse tipologie di opere ed interventi di trasformazione del territorio, individua distintamente le aree nelle quali la loro realizzazione è consentita sulla base della verifica del rispetto delle prescrizioni, delle misure e dei criteri di gestione stabiliti nel piano paesaggistico ai sensi del comma 3, lettere d), e), f) e g), e quelle per le quali il piano paesaggistico definisce anche parametri vincolanti per le specifiche previsioni da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione e di adeguamento ai sensi dell'articolo 145.

5. Il piano può altresì individuare: a) le aree, tutelate ai sensi dell'articolo 142, nelle quali la realizzazione delle opere e degli interventi consentiti, in considerazione del livello di eccellenza dei valori paesaggistici o della opportunità di valutare gli impatti su scala progettuale, richiede comunque il previo rilascio dell'autorizzazione di cui agli articoli 146, 147 e 159;

b) le aree, non oggetto di atti e provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 138, 140, 141 e 157, nelle quali, invece, la realizzazione di opere ed interventi può avvenire sulla base della verifica della conformità alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico, effettuata nell'ambito del procedimento inerente al titolo edilizio e con le modalità previste dalla relativa disciplina, e non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui agli articoli 146, 147 e 159;

c) le aree significativamente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi di recupero e riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui agli articoli 146, 147 e 159.

6. L'entrata in vigore delle disposizioni previste dal comma 5, lettera b), è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 145. Dalla medesima consegue la modifica degli effetti derivanti dai provvedimenti di cui agli articoli 157, 140 e 141, nonché dall'inclusione dell'area nelle categorie elencate all'articolo 142.



7. Il piano può subordinare l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono la realizzazione di opere ed interventi ai sensi del comma 5, lettera b), all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate.
8. Il piano prevede comunque che nelle aree di cui all'articolo 5, lettera b), siano effettuati controlli a campione sulle opere ed interventi realizzati e che l'accertamento di un significativo grado di violazione delle previsioni vigenti determini la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione di cui agli articoli 146, 147 e 159, relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni.
9. Il piano paesaggistico individua anche progetti prioritari per la conservazione, il recupero, l'arqualificazione, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti.
10. Le regioni, il Ministero e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare accordi per l'elaborazione d'intesa dei piani paesaggistici. Nell'accordo è stabilito il termine entro il quale è completata l'elaborazione d'intesa, nonché il termine entro il quale la regione approva il piano. Qualora all'elaborazione d'intesa del piano non consegua il provvedimento regionale, il piano è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.
11. L'accordo di cui al comma 10 stabilisce altresì presupposti, modalità e tempi per la revisione periodica del piano, con particolare riferimento alla eventuale sopravvenienza di provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 140 e 141.
12. Qualora l'accordo di cui al comma 10 non venga stipulato, ovvero ad esso non segua l'elaborazione congiunta del piano, non trova applicazione quanto previsto dai commi 5, 6, 7 e 8.

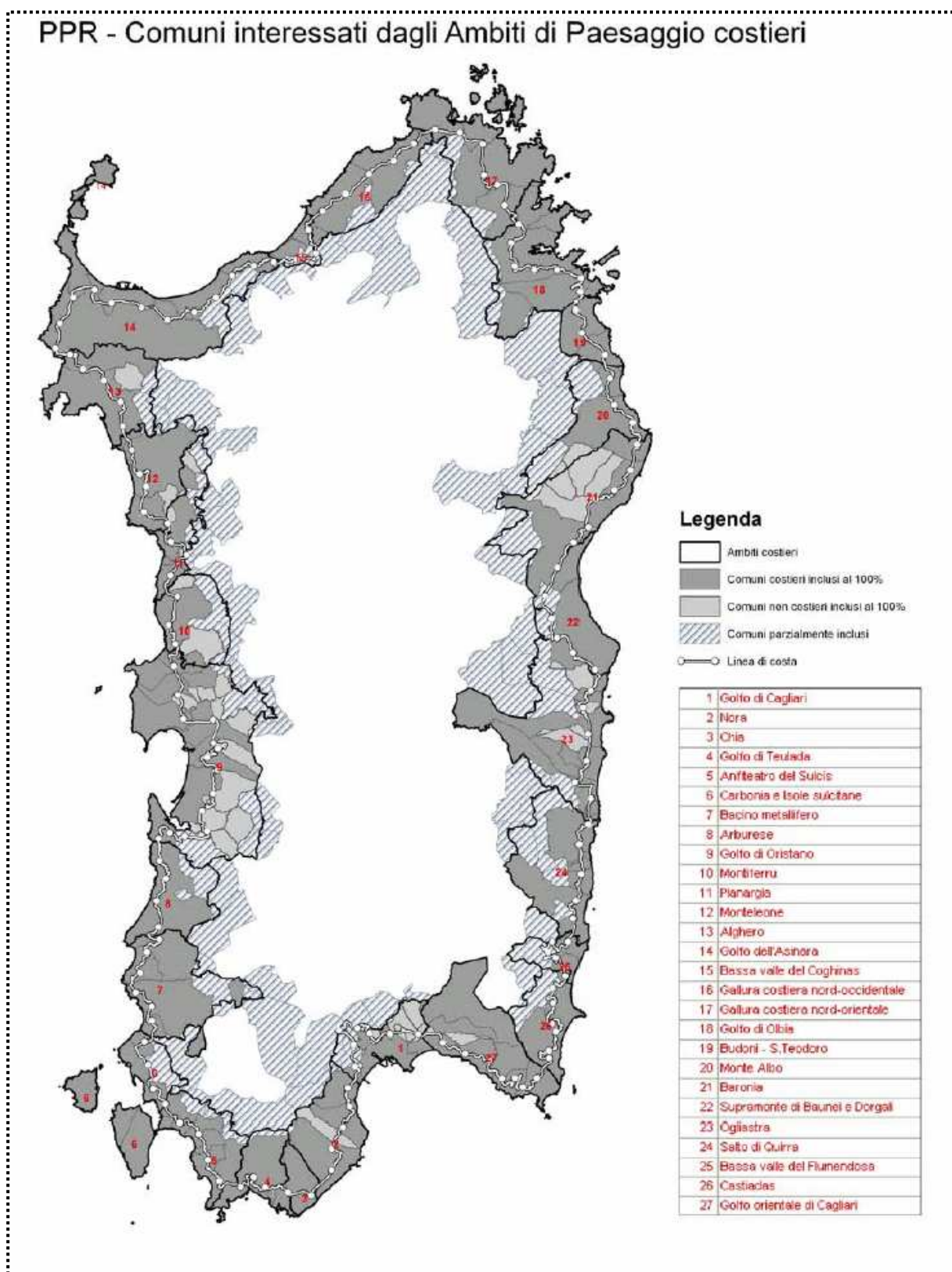
### **-III- La protection des zones côtières à échelle régionale.**

#### **-§1- Sardaigne.**

##### **-A- Carte générale de la région Sardaigne.**



**-B- La zone côtière délimitée par le Plan paysager régional.**



Source : Plan paysager régional, Annexe.

**-C- Délibération régionale du 5 septembre 2006 approuvant le plan paysager régional.**

Il Presidente della Regione, di concerto con l'Assessore della Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport e con l'Assessore degli Enti locali, Finanze ed Urbanistica, riferisce alla Giunta regionale che, in conformità a quanto disposto dall'articolo 11 della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, modificato dal comma 1 dell'articolo 2 della L.R. 25 novembre 2004, n. 8, si è provveduto a tutti gli adempimenti previsti.

Nello specifico si è provveduto :

1. All'adozione della proposta di Piano Paesaggistico Regionale, redatto sulla base degli indirizzi approvati dal Consiglio Regionale, in data 13 dicembre 2005 con delibera della Giunta Regionale n. 59/36;
2. Alla contestuale pubblicazione degli atti del P.P.R. sul sito Internet della Regione, e sul BURAS degli allegati per la presentazione delle osservazioni e del calendario delle Conferenze di copianificazione;
3. All'invio del P.P.R. per la sua pubblicazione presso gli Albi pretori di tutti i Comuni interessati per un periodo di 60 giorni. Durante detto periodo si sono svolte 25 conferenze di copianificazione con tutti i Comuni interessati ed i soggetti portatori di interessi diffusi, conferenze convocate ai sensi dell'articolo 18 della L.R. 22 agosto 1990, n. 40 al fine di assicurare la prevista concertazione istituzionale;
4. L'Ufficio del Piano, al fine di approfondire gli aspetti tecnici, normativi e cartografici necessari per il perfezionamento della proposta di P.P.R. ha convocato ed incontrato singolarmente tutti i comuni interessati ed i relativi uffici tecnici comunali;
5. Nei termini previsti, sono state formulate nelle forme richieste, oltre 2.000 osservazioni, opportunamente analizzate e valutate dai gruppi istruttori degli Uffici del Piano, che, nel merito di ogni singola osservazione hanno formulato specifiche deduzioni, sia in relazione alla loro accoglibilità che nell'ipotesi motivata di non accoglibilità o accoglibilità parziale. Successivamente tali deduzioni sono state portate a sintesi nella proposta di adozione del P.P.R. anche sulla base del parere espresso in data 18 maggio 2006 dal C.T.R.U. ai sensi del comma 3 dell'articolo 11 della L.R. n. 45/1989, come modificata dall'articolo 2 della L.R. n. 8/2004 e nel presente atto di approvazione;
6. Gli esiti complessivi di tale istruttoria sono depositati presso l'ufficio del Piano a disposizione di chiunque ne abbia interesse unitamente agli elaborati relativi allegati alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale;
7. In data 24 maggio 2006 con delibera della Giunta Regionale n. 22/3 è stato adottato nei termini di cui alla legge regionale n. 8/2004, il Piano Paesaggistico Regionale composto dai prescritti allegati, e si è provveduto alla trasmissione dello stesso alla Quarta Commissione consiliare, nonché ai Comuni interessati ai fini della pubblicazione per un periodo di 15 giorni ai sensi del comma 3 articolo 2 della citata L.R. n. 8/2004;

8. In data 8 agosto 2006 la Commissione consiliare competente ha fatto pervenire il proprio parere. Alla luce del parere espresso dalla Commissione consiliare, delle osservazioni pervenute, anche quelle fuori dai termini, e in adeguamento alle integrazioni normative intervenute, si è provveduto ad apportare le modifiche conseguenti e necessarie al testo del P.P.R. adottato.

Il Presidente della Regione, infatti, riferisce che il Governo nazionale ha emanato in data 24 marzo 2006 due decreti legislativi, nn. 156 e 157, contenenti "Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 ....." il primo, n. 156, in relazione ai beni culturali ed il secondo, n. 157, in relazione al paesaggio, ai quali si è reso necessario adeguare la complessiva proposta di P.P.R.. Si sono introdotti pertanto i riferimenti normativi conseguenti all'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2005 in materia di verifica di compatibilità paesaggistica. Nella relazione sulle modifiche apportate al testo adottato, allegato alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale, sono illustrate l'insieme delle modifiche ed integrazioni intervenute.

Complessivamente la revisione del testo adottato del Piano, prima della sua approvazione definitiva ha tenuto conto:

1. del parere della Quarta Commissione consiliare;
2. delle ulteriori osservazioni pervenute dai soggetti istituzionali nonché da quelli portatori di interessi diffusi;
3. delle disposizioni normative correttive ed integrative sopravvenute;
4. della linea di impostazione concordata con gli organi del Ministero per i Beni e le Attività Culturali nei diversi incontri effettuati.

Così come previsto dal Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche ed integrazioni, il Piano Paesaggistico Regionale viene sottoposto all'attenzione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, per la prevista intesa.

Tutto ciò premesso, la Giunta regionale,

Visto lo Statuto della Regione Autonoma della Sardegna;

Visto il Codice Urbani di cui al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

Visti i Decreti legislativi 24 marzo 2006 nn. 156 e 157 recanti disposizioni correttive ed integrative al Codice Urbani;

Visto il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2005,

Visto il parere della Quarta commissione consiliare del 5 settembre 2006,

## **DELIBERA**

- di approvare in via definitiva ai sensi dell'articolo 11 comma 5 della L.R. n. 45/1989 come modificato dall'articolo 2 della L.R. n. 8/2004, il Piano Paesaggistico Regionale - Primo ambito omogeneo, composto dai seguenti elaborati, depositati agli atti della Direzione generale della Presidenza della Regione :

- a) una relazione generale (articolata in relazione introduttiva, relazione del Comitato Scientifico, relazione tecnica generale, schede e glossario) e relativi allegati, che motiva e sintetizza le scelte operate dal P.P.R.;
- b) n. 2 carte in scala 1:200.000, contenenti la perimetrazione degli ambiti di paesaggio costieri e la struttura fisica (Tav. 1.1 e 1.2);
- c) n. 1 carta in scala 1 :200.000 illustrativa dell'assetto ambientale (Tav. 2 );
- d) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa dell'assetto storico-culturale (Tav. 3);
- e) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa dell'assetto insediativo (Tav. 4);
- f) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa delle aree gravate dagli usi civici (Tav. 5);
- g) n. 141 carte in scala 1:25.000 illustrative dei territori ricompresi negli ambiti di paesaggio costieri;
- h) n. 27 schede illustrative delle caratteristiche territoriali e degli indirizzi progettuali degli ambiti di paesaggio costieri corredate da 27 tavole cartografiche in scala 1:100.000 e dall'atlante dei paesaggi;
- i) n. 38 carte in scala 1:50.000 relative alla descrizione del territorio regionale non ricompreso negli ambiti di paesaggio costieri;
- j) le norme tecniche di attuazione e relativi allegati.

Alla presente deliberazione sono allegate la relazione introduttiva e le norme tecniche di attuazione.

- di dare mandato agli Assessori competenti per tutti gli adempimenti conseguenti e correlati all'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale.

In sede di Bilancio 2007 saranno programmate le risorse finanziarie necessarie per sostenere le Amministrazioni locali interessate nel processo di adeguamento dei P.U.C.. L'Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica, provvede, tramite opportune convenzioni, fin dall'approvazione del P.P.R., a fornire consulenza, affiancamento e formazione alle strutture tecniche comunali nelle procedure di adeguamento e redazione dei nuovi strumenti urbanistici comunali.

La documentazione completa sulle osservazioni pervenute è depositata agli atti della Direzione generale della Presidenza della Regione.

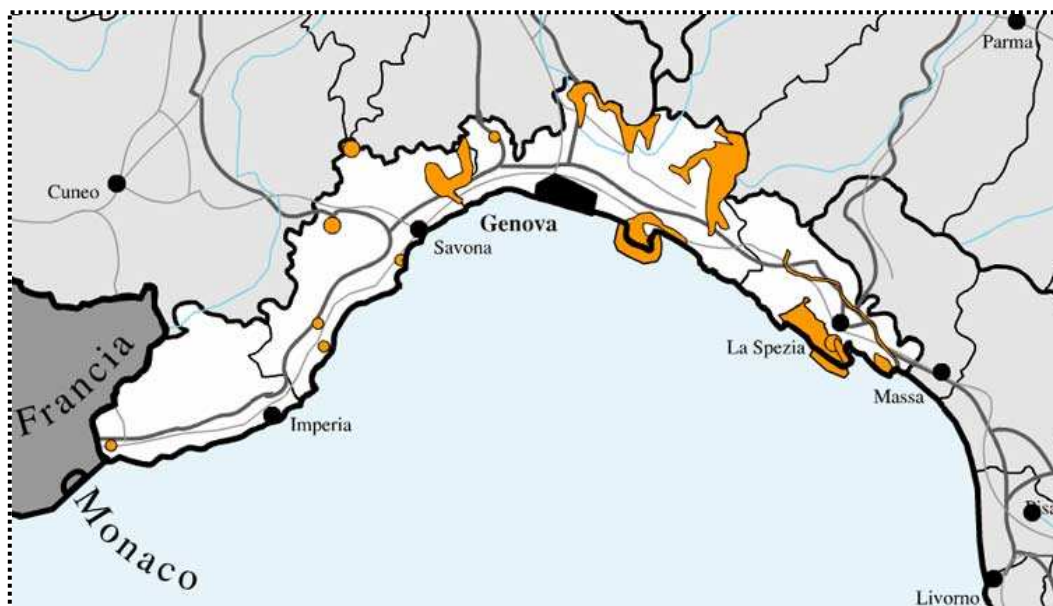
La presente deliberazione sarà pubblicata sul BURAS.

Il Direttore Generale Il Presidente

Fulvio Dettori Renato Soru

## **-§2- Émilie-Romagne.**

### **-A- Carte de la région Émilie-Romagne.**



*Source : [www.parks.it](http://www.parks.it)*

### **-B- Délibération régionale approuvant le Plan relatif à la GIZC.**

LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Premesso che :

- il Progetto GIZC “Gestione Integrata delle Zone Costiere” rappresenta attualmente uno dei progetti a più alta valenza strategica sul piano dell’integrazione intersettoriale e di sostenibilità ambientale;
- esso è mirato all’approccio di sistema sull’ambito territoriale delle zone costiere al fine di riconoscere, analizzare e ricostruire in un quadro integrato le diverse componenti del sistema costiero;
- con la deliberazione n. 2794/2001 del 10 dicembre 2001 si è provveduto:
  1. ad approvare le linee di indirizzo per la “Gestione Integrata delle zone costiere”;
  2. a stabilire la costituzione del Comitato istituzionale di riferimento per l’indirizzo strategico con la partecipazione della Regione e delle Province e dei Comuni interessati territorialmente competenti e del Comitato intersettoriale di progetto composto dai Direttori generali dei settori interessati;
  3. ad individuare i principali profili tematici costituenti lo schema di riferimento per la Gestione Integrata delle Zone Costiere(GIZC) in:
    - a) Difesa della Costa;
    - b) Profili Geologici;
    - c) Politiche di sviluppo delle regioni a monte;
    - d) Reti di monitoraggio e controllo dei bacini afferenti, delle acque di transizione e delle acque marino-costiere;
    - e) Carichi inquinanti afferenti al sistema costiero;

- f) Depurazione e gestione acque usate;
- g) Rischi di trasporto marittimo pericoloso;
- h) Rifiuti delle navi nei porti;
- i) Tutela degli habitat (Parchi costieri) , della biodiversità ed istituzione “Zone di tutela biologica”,
- j) Turismo sostenibile;
- k) Politiche agricole;
- l) Politiche energetiche;
- m) Pesca ed acquacoltura;
- n) Portualità e navigazione;
- o) Gestione servizi Pubblici ambientali;
- p) Cambiamento climatico;
- q) Sistemi insediativi;
- r) Mobilità;

Richiamata la propria deliberazione n. 750/2002 del 13 maggio 2002 con la quale si è nominato il Comitato istituzionale di riferimento per l’indirizzo strategico composto da :

Assessore all’Agricoltura, Ambiente e sviluppo sostenibile, con funzioni di Presidente

Assessore alla Mobilità e Trasporti;

Assessore Difesa del Suolo e della Costa. Protezione Civile;

Assessore Turismo e Commercio;

Assessore Attività produttive. Sviluppo Economico e Piano Telematico;

Assessore Programmazione Territoriale. Politiche abitative. Riqualificazione Urbana;

Presidente Provincia di Ferrara;

Presidente Provincia di Forlì-Cesena;

Presidente Provincia di Rimini;

Sindaco Comune di Goro;

Sindaco Comune di Codigoro;

Sindaco Comune di Comacchio;

Sindaco Comune di Ravenna;

Sindaco Comune di Cervia;

Sindaco comune di Cesenatico;

Sindaco Comune di Gatteo;

Sindaco Comune di Savignano sul Rubicone;

Sindaco Comune di San Mauro Pascoli;

Sindaco Comune di Bellaria-Igea Marina;

Sindaco Comune di Rimini;

Sindaco Comune di Riccione;

Sindaco Comune di Misano Adriatico;

Sindaco Comune di Cattolica;

e il Comitato Intersettoriale di Progetto composto da:

Direttore Generale Ambiente Difesa del Suolo e della Costa con funzioni di coordinamento;

Direttore Generale Agricoltura;

Direttore Generale Programmazione Territoriale e Sistemi di Mobilità,

Direttore Generale Attività Produttive, Commercio e Turismo;

Considerato che dalle diciotto componenti iniziali degli ambiti tematici si è giunti ad una riaggregazione in nove ambiti tematici e cioè :

Sistema fisico costiero, fattori di rischio e strategie di difesa;

Carichi inquinanti, gestione risorse idriche, monitoraggio;  
Portualità, rifiuti da natanti, rischi da trasporto marittimo;  
Valorizzazione degli habitat, della biodiversità e del paesaggio;  
Turismo;  
Pesca ed Acquacoltura;  
Agricoltura;  
Risorse energetiche;  
Sistema insediativo ed infrastrutturale (servizi e mobilità)  
oltre al tema trasversale della comunicazione, al fine di governare in modo efficace la metodologia di analisi dei singoli ambiti e la ricostruzione e sviluppo delle connessioni ed integrazioni;

Dato atto che il Comitato Istituzionale si è insediato il 15 giugno 2002 a Cervia formalizzando l'avvio del progetto e che si è successivamente riunito in altri sette incontri istituzionali rispettivamente a Rimini il 14 novembre 2002 e il 10 gennaio 2003, a Riccione il 9 maggio 2003, a Comacchio l'11 dicembre 2003, a Forlì il 10 marzo 2004 e a Ravenna il 20 aprile 2004;

Dato atto altresì che il Comitato intersettoriale, istituito al fine di garantire l'integrazione tematica dei diversi ambiti, si è dotato con deliberazione G.R. n. 2794/2001 di un supporto scientifico operativo rappresentato dalla Fondazione CerviaAmbiente in quanto individuato come soggetto catalizzatore di competenze e attivatore di contributi scientifici;

Rilevato che i nove gruppi tematici e il gruppo trasversale della comunicazione hanno rappresentato la struttura diffusa di raccolta-elaborazione dei materiali di settore e che tali gruppi sono stati costituiti coniugando i fattori di specializzazione e di esperienza settoriale con la diversità di appartenenza in modo da rappresentare, attraverso i circa 150 componenti, l'insieme dei soggetti che a vario titolo operano sul territorio ossia dalle istituzioni regionali e locali agli esperti, agli operatori del controllo e della prevenzione, alla comunità scientifica;

Dato atto che gli Enti e gli organismi di maggior rilievo partecipanti all'elaborazione del progetto GIZC sono :

la Fondazione CerviaAmbiente, incaricata del supporto alla ricerca;  
l'Agenzia Regionale per la Prevenzione e l'Ambiente - À .R.P.À .- della Regione Emilia-Romagna;  
il Centro Ricerche marine di Cesenatico;  
il Parco del Delta del Po;  
l'Autorità dei Bacini Romagnoli;  
la Società Hera di Ravenna;  
l'Università di Bologna;  
l'Università di Ferrara;  
l'Università di Ravenna;  
l'Università di Milano;  
l'Università di Roma;  
l'Unesco;  
Macroscopio;  
L'Autorità Portuale di Ravenna;  
Legambiente;  
IGN-CNR;



ICRAM;  
Geaprogetti (Ravenna);  
UNEP;  
CP (Ravenna);  
CEDRE;  
Unione Produttori costa;  
Istituto Nazionale Urbanistica (INU);  
AMIA (Rimini);  
AIMAG (Carpi);  
CER;

Considerato che, a seguito dell'insediamento del Comitato Istituzionale e dell'integrazione dei gruppi attraverso le designazioni delle Province e dei Comuni, il lavoro dei coordinatori è stato svolto con l'obiettivo di unificare conoscenze, metodi ed obiettivi nella percezione di tutti i componenti;

Dato atto che la permanente socializzazione degli stadi di avanzamento delle attività dei gruppi e dei relativi contenuti è risultata essenziale per governare la coerenza e l'integrazione del progetto;

Dato atto altresì che il lavoro di ricerca si è snodato per fasi, tutte sottoposte alla verifica del Comitato Istituzionale, con i reports accessibili sul sito *ErmesAmbiente* della Regione Emilia-Romagna e su quello della *Fondazione CerviaAmbiente* :

un rapporto intermedio di sintesi dello stato dell'arte previsto e presentato entro il mese di luglio 2002;

un rapporto di prima fase entro il 30 novembre 2002;

un rapporto di seconda fase entro il mese di luglio 2003;

un rapporto finale al 31 dicembre 2003 presentato il 20 aprile 2004 con il format di Linee Guida generali e per i nove tematismi, successivamente revisionati e corretti in termini di coerenza e di contributi apportati dai soggetti del sistema nelle varie iniziative di consultazione;

Dato atto che il rapporto finale con il format di Linee Guida generali consta di tre volumi: Volume A "Stato dell'Arte", Volume B "Integrazioni" e Volume C "Linee guida con Tavole";

Considerato che le Linee guida del progetto presentate nel primo semestre del 2004 attraverso una serie di confronti con i portatori d'interesse, sono state integrate e completate anche nel secondo semestre mediante l'apertura di un forum di discussione e lo svolgimento di un convegno conclusivo a Cervia l'8 e 9 ottobre 2004, promosso dalla *Fondazione CerviaAmbiente*;

Ravvisata quindi la necessità di completare il percorso per giungere all'approvazione entro l'anno 2004 della Linee Guida del Progetto GIZC, in modo tale da consentire la loro adozione da parte delle Amministrazioni locali coinvolte e per avviare le prime iniziative di sperimentazione e di verifica entro la fine della legislatura;

Dato atto che la Cabina di Regia del Piano Triennale ha provveduto nella seduta dell'11 ottobre 2004 all'esame e all'approvazione;

Dato atto altresì che la Conferenza delle Autonomie Locali CRAL ha espresso il proprio parere nella seduta del 22 novembre 2004

Considerato che la L.R. 28 luglio 2004, n. 17 all'art. 29 recita che “La Regione promuove con propri indirizzi la gestione integrata della zona costiera...”;

Acquisito il parere della competente Commissione Consiliare espresso in data ....

Dato atto del parere di regolarità amministrativa espresso dal Direttore Generale Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa Dott.ssa Leopolda Boschetti ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della propria deliberazione n. 447/2003;

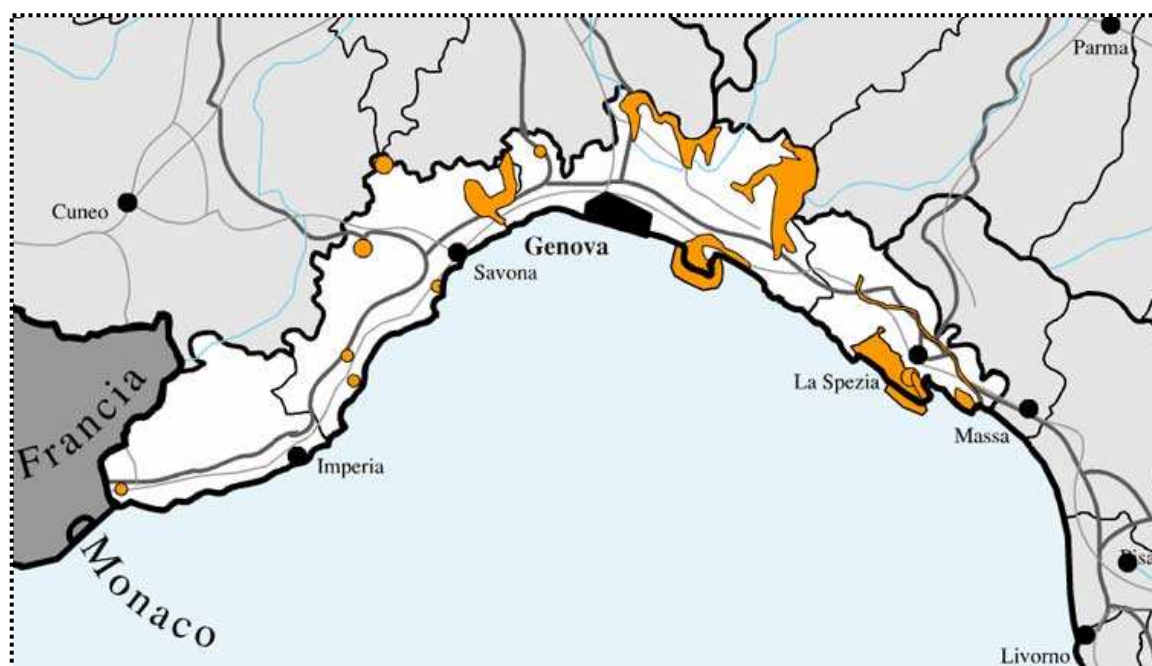
Su proposta dell'Assessore all'Agricoltura, Ambiente e Sviluppo Sostenibile

À voti unanimi e palesi

DELIBERÀ di proporre al Consiglio Regionale

1. di approvare il documento “Linee guida per la gestione integrata delle zone costiere in Emilia-Romagna” allegato su supporto informatico al presente atto deliberativo di cui è parte integrante e sostanziale;
2. di dare atto che i tre volumi del report finale da cui sono state estratte le sopra citate Linee Guida sono conservati agli atti della Direzione Generale Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa Servizio Tutela e Risanamento Risorsa Acqua;
3. di invitare le Province ed i Comuni costieri, componenti il Comitato Istituzionale GIZC, a formalizzare la loro adesione alle Linee Guida per la Gestione Integrata delle Zone Costiere mediante adozione e approvazione delle medesime con provvedimenti degli organi istituzionali;
4. di pubblicare il presente atto deliberativo sul Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna.

### **-§3- Carte de la région Ligurie.**



Source : [www.parks.it](http://www.parks.it)



# **INDEX**



## A

---

Abruzzes 788 ; 839  
Agence des aires marines protégées 536  
Agence pour la protection de l'environnement et pour les services techniques 591  
Agence régionale pour la protection de l'environnement 591 ; 686  
Aire spécialement protégée d'importance méditerranéenne 220-221 ; 771 ; 778 ; 779  
Algérie 47 ; 49 ; 282 ; 283 ; 285 ; 289 ; 375  
Amnistie 613-617  
Appel à projets national pour un développement équilibré des territoires littoraux dans le cadre d'une gestion intégrée des zones côtières V. *Programme de démonstration*  
Aquitaine 405 ; 815 ; 816 ; 821  
Association de défense de l'environnement 459 ; 461 ; 477 ; 546 ; 563 ; 599 ; 620 ; 663 ; 670 ; 682 ; 717 ; 735

## B

---

Bande des cent ans 261  
Bande des cent mètres 261 ; 432-434 ; 436 ; 812  
Bassin d'Arcachon 575 ; 716  
Bassin versant 48 ; 63 ; 110 ; 554 ; 562 ; 566 ; 718-722 ; 789  
Bretagne 765 ; 815 ; 816 ; 821

## C

---

Calabre 839  
Campanie 788 ; 839  
Camping 675 ; 677  
Caulerpa Taxifolia 566  
Changement climatique 47 ; 91-92 ; 261 ; 609 ; 660  
Charte 164 ; 648 ; 652 ; 697 ; 706 ; 734 ; 752 ; 815 ; 817  
Chef de file 696 ; 748 ; 749  
Commission méditerranéenne du développement durable 147 ; 149 ; 158 ; 257 ; 244 ; 344  
Conseil de l'Europe 170-175 ; 178 ; 229-231 ; 642 ; 748 ; 754 ; 782 ; 787  
Conseil national du littoral 545-551 ; 628  
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres V. *Protection foncière du littoral*  
Conservatoire des côtes de Sardaigne V. *Protection foncière du littoral*  
Constitution  
    Constitution française 10 ; 17 ; 66 ; 688 ; 691 ; 693 ; 696 ; 736 ; 746-749 ; 805-808  
    Constitution italienne 16 ; 494-495 ; 582-587 ; 608 ; 622 ; 627 ; 629 ; 736 ; 741-745  
Contrat de baie 560-567 ; 722 ; 724 ; 789  
Contrat de plan/projets État-Région 643-644 ; 856  
Contrôle du respect des obligations 312-335  
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer 31 ; 98-101 ; 343 ; 377-378 ; 775-778  
Coopération décentralisée 782-793  
Corse 747 ; 805 ; 810-814  
Croatie 49 ; 282-283

## D

---

### Décentralisation

France 17 ; 575 ; 576 ; 637 ;  
634 ; 692 ; 731 ; 746-749 ; 805-  
808

Italie 17 ; 372 ; 463 ; 478 ; 584 ;  
606 ; 741-745

DIACT - DATAR 531 ; 546 ; 549 ; 628 ;  
715 ; 797 ; 822

Direction régionale de l'environnement  
529 ; 803

Directive territoriale d'aménagement  
440 ; 517 ; 538 ; 569-572 ; 640 ; 763 ;  
811

District européen 783 ; 789

### Domaine public maritime

Généralités 46 ; 51 ; 262 ; 373 ;  
374

France 404 ; 413 ; 435-437 ;  
511 ; 542 ; 547

Italie 448-478 ; 592 ; 614 ; 618-  
623

## E

---

Égypte 294 ; 371

Élévation du niveau de la mer V.  
*Changement climatique*

Émeraude (réseau) 227-228 ; 229 ; 322

Émilie-Romagne 502-503 ; 655-668 ;  
788 ; 790 ; 819 ; 823 ; 844-845

Enquête publique 256 ; 432 ; 435 ; 436 ;  
444

Érosion côtière 261 ; 432 ; 503 ; 609 ;  
648 ; 649 ; 656 ; 803 ; 839 ; 843

Espace naturel sensible des départements  
700-701

Espace proche du rivage 429-431

Espace remarquable du littoral 439-445 ;  
572 ; 811

Espagne 47 ; 49 ; 283 ; 372

Étang de Berre 352

Étang de Thau 575 ; 703 ; 709 ; 716 ;  
720 ; 712

États-Unis 9 ; 47 ; 49

Étude d'impact 102 ; 120 ; 177 ; 256 ;  
272 ; 307 ; 375

Expérimentation normative 18 ; 805-808

## F

---

Façade maritime 512 ; 546 ; 716 ; 803

Fédéralisme 9 ; 743

Fédéralisme administratif 17

## G

---

Golfe du Morbihan 408 ; 575

Grèce 215 ; 283

Groupement européen de coopération  
territoriale 776 ; 783 ; 792

## H

---

Haute mer 6 ; 768 ; 771 ; 777 ; 779

Herbiers de Posidonie 88 ; 440 ; 558 ;  
773 ; 788

## I

---

Île 93-94 ; 243 ; 266 ; 669 ; 671 ; 705 ;  
768 ; 773

Inconstructibilité 102 ; 261 ; 277 ; 294 ;  
305 ; 412 ; 432-434 ; 442 ; 622 ; 671 ;  
678 ; 684

Institutes de Justinien 402

Intercommunalité 15 ; 250 ; 694-698 ;  
703-710 ; 717 ; 721 ; 727 ; 733 ; 755 ;  
799 ; 803

Interrégionalité 641 ; 724 ; 785 ; 802-804

Inventaire 264 ; 294 ; 535

Israël 49 ; 282 ; 283 ; 285

## J

---

Jus cogens 13

## L

---

Languedoc-Roussillon 405 ; 636-653 ; 730 ; 736 ; 815 ; 817 ; 822  
Liban 283 ; 294 ; 371-373  
Libre accès au rivage 282 ; 293 ; 473 ; 475 ; 496 ; 754  
Ligurie 463-477 ; 496-501 ; 666-667 ; 758 ; 787 ; 789  
Littoralisation 26 ; 153 ; 398 ; 407-410

## M

---

Maroc 283 ; 285 ; 287 ; 375  
Mer régionale 14 ; 32-34 ; 103-126 ; 168 ; 241  
Mer territoriale 47 ; 49 ; 51 ; 100 ; 168 ; 219 ; 224 ; 241 ; 404 ; 456 ; 554

## N

---

Natura 2000 223-226 ; 229 ; 322 ; 734

## O

---

Oasis bleue 459-462  
Observance *V. Contrôle du respect des obligations*  
Observatoire 185 ; 294 ; 723 ; 822  
Ordonnance de la Marine 35 ; 401-402  
Organisation maritime internationale 138 ; 198 ; 387-388 ; 775 ; 778  
Organisation mondiale pour l'environnement 387

Organisation non gouvernementale 255 ; 324 ; 334 ; 371 ; 732

## P

---

Parc international des Bouches de Bonifacio 773-779

Parc marin

France 536

Italie 594-600

Parc naturel régional

France 752 ; 753

Italie 751 ; 753

Patrimoine culturel 216 ; 267 ; 441 ; 479 ; 586 ; 752

Pays maritime et côtier 705-708

Paysage

Convention européenne du paysage 174-175

Plans paysagers italiens 479-503 ; 582 ; 670-681

Plage

Généralités 47, 262

France 435-437 ; 542

Italie 452 ; 475-477 ; 619 ; 657 ; 812

Plaisance 27 ; 649 ; 692

Plan d'action pour la Méditerranée

Phase I 132 ; 134

Phase II 144-145 ; 157 ; 672 ; 678 ; 683

Plan d'urbanisme communal

France 429 ; 443 ; 440 ; 692 ; 700

Italie 457 ; 491 ; 676

Plan général de défense de la mer et des côtes 584 ; 603-605 ; 833

Pouilles 788 ; 839 ; 840 ; 844

Pouvoir substitutif 468 ; 487 ; 742

Programme d'aménagement côtier 158 ; 182-193

Programme de démonstration de GIZC

France 711-725 ; 789 ; 799 ; 803

UE 167 ; 199-202 ; 565 ; 660 ; 665 ; 828



Protection foncière du littoral  
Généralités 285 ; 307 ; 373  
Conservatoire de l'espace littoral  
et des rivages lacustres 50 ; 511 ;  
523 ; 541-544 ; 682  
Conservatoire des côtes de  
Sardaigne 682-687  
Établissement public foncier  
régional 755  
Provence-Alpes-Côte d'azur 641 ; 723 ;  
788, 790 ; 816 ; 821

## R

---

Ramoge (Accord) 134 ; 767  
Réserve naturelle marine  
France 536  
Italie 460 ; 594-600  
Responsabilité étatique 337-350 ; 362-  
367  
Rivage 44 ; 262 ; 401-402

## S

---

Sanctuaire méditerranéen pour les  
mammifères marins 359 ; 768-772  
Sardaigne 669-686  
Schéma d'aménagement et de gestion des  
eaux 554 ; 565 ; 763  
Schéma de cohérence territoriale 440 ;  
443 ; 576 ; 640 ; 704 ; 722 ; 723 ; 734 ;  
752 ; 789  
Schéma de mise en valeur de la mer 50 ;  
440 ; 443 ; 517 ; 573-577, 631 ; 640 ;  
704 ; 722 ; 763 ; 789 ; 811 ; 813  
Schéma directeur d'aménagement et de  
gestion des eaux 529 ; 554-559 ; 565 ;  
763  
Schéma régional d'aménagement et de  
développement du territoire 514 ; 639-  
642 ; 640 ; 646 ; 763 ; 802 ; 811 ; 813 ;  
816 ; 818-820 ; 823  
Schéma régional du littoral 641 ; 802-  
803  
Sicile 774 ; 769

Soft law 31 ; 309 ; 327 ; 331 ; 339 ;  
667 ; 836  
Stratégie méditerranéenne pour le  
développement durable 149 ; 274-275  
Systémisme 55-58 ; 69

## T

---

Toscane 790 ; 839  
Tourisme littoral 26 ; 153 ; 263 ; 288 ;  
404 ; 408 ; 607 ; 619 ; 647 ; 677 ; 803  
Tunisie 285 ; 287 ; 294 ; 345 ; 372 ; 373  
Turquie 228 ; 372

## U

---

Union européenne  
Cour de justice des Communautés  
européennes 225 ; 351-368 ; 604  
Partenariat euro-méditerranéen  
203-206 ; 792  
Politique côtière 164-169 ; 198-  
202 ; 511 ; 577 ; 627 ; 764  
UNESCO 210-217

## Z

---

Zone économique exclusive 224  
Zone humide 82-86 ; 209 ; 266 ; 409 ;  
486 ; 517 ; 554 ; 641 ; 663 ; 678 ; 701 ;  
720





# **TABLE DES MATIÈRES**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
- <b>Section I - De la diversité des territoires</b>	<b>2</b>
-§1- <u>Le territoire et le droit</u>	<b>2</b>
-§2- <u>Les territoires et le droit</u>	<b>8</b>
- <b>Section II - De la spécificité du territoire littoral</b>	<b>14</b>
-§1- <u>Une spécificité manifeste</u>	<b>14</b>
-§2- <u>Vers une reconnaissance juridique de la spécificité littorale ?</u>	<b>19</b>
 <b>PARTIE I : VERS UNE RECONNAISSANCE JURIDIQUE DE LA ZONE CÔTIÈRE EN DROIT RÉGIONAL MÉDITERRANÉEN</b>	 <b>25</b>
 - <b>TITRE I - LE RECOURS NÉCESSAIRE À UNE RÉGIONALISATION NORMATIVE POUR LE TRAITEMENT JURIDIQUE DE LA ZONE CÔTIÈRE</b>	 <b>31</b>
<b><u>Chapitre I. Zones côtières et droit international : une association inopérante</u></b>	<b>33</b>
- <b>Section I - Le droit international, outil inadapté à une réglementation des zones côtières</b>	<b>33</b>
-§1- <u>Des obstacles liés à la nature de la zone côtière</u>	<b>33</b>
-A- La zone côtière : espace aux multiples visages	<b>33</b>
-B- La zone côtière : notion non définie par le droit	<b>35</b>
-§2- <u>Des obstacles liés aux exigences contemporaines de gestion des zones côtières</u>	<b>41</b>
-A- Une nouvelle approche de la complexité : le systémisme	<b>41</b>
-B- Le systémisme appliqué au littoral : la gestion intégrée	<b>44</b>
-1- La gestion intégrée des zones côtières : un concept pluridimensionnel	<b>44</b>
-2- La gestion intégrée des zones côtières : un concept difficilement saisissable par le droit international	<b>52</b>
- <b>Section II - L'intérêt d'un traitement juridique régional de l'espace littoral</b>	<b>55</b>
-§1- <u>Une approche recommandée par le droit international</u>	<b>55</b>
-A- Une approche expressément formulée par le droit international de l'environnement	<b>55</b>
-1- Les déclarations et plans d'action relatifs à l'environnement et au développement durable	<b>56</b>
-2- La Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale	<b>59</b>
-3- La Convention sur la diversité biologique	<b>63</b>
-4- La Convention sur les changements climatiques	<b>66</b>
-5- Le Programme d'action pour les petits États insulaires en développement	<b>67</b>
-6- Le Programme mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres	<b>68</b>
-B- Une approche émanant des principes généraux de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer	<b>70</b>
-§2- <u>Une approche facilitée par l'ouverture des systèmes régionaux sur la zone côtière</u>	<b>74</b>

-A- La gestion intégrée des zones côtières, ambition formulée par la convention et/ou le programme régional	74
-1- Afrique occidentale et centrale	75
-2- Asie de l'Est	75
-3- Asie du Sud	76
-4- Golfe persique	76
-5- Mer Rouge et golfe d'Aden	76
-6- Pacifique du Nord-Est	77
-7- Pacifique du Nord-Ouest	77
-B- La gestion intégrée des zones côtières, objet incident d'un protocole sectoriel	78
-1- La mise en œuvre de la gestion intégrée à travers un protocole Aires protégées	78
-a- Afrique de l'Est	78
-b- Caraïbes	80
-c- Pacifique Sud	81
-d- Pacifique du Sud-Est	81
-2- La mise en œuvre de la gestion intégrée à travers un protocole Diversité biologique	82
 <b><u>Chapitre II. Le système régional méditerranéen, cadre propice à l'adoption d'un instrument juridique propre à l'espace littoral</u></b>	 87
<b>- Section I - Des potentialités politiques et juridiques décisives</b>	87
<u>-§1- Des circonstances politiques favorables</u>	87
-A- Un système régional dynamique	87
-1- Une coopération profondément ancrée	88
-2- Une coopération opportunément évolutive	94
-B- Un système régional impliqué dans la problématique côtière	97
-1- Une prise de conscience des risques liés à une inaction de la communauté méditerranéenne	97
-2- Une inscription consécutive de la problématique côtière au cœur des initiatives régionales	99
<u>-§2- Des fondements juridiques spécifiques</u>	102
-A- Les instruments européens	102
-1- La politique communautaire de protection des zones côtières	102
-2- Les actions du Conseil de l'Europe en faveur des zones côtières	107
-B- Le droit régional méditerranéen	110
 <b>- Section II - Une expérience solide en matière de protection des zones côtières</b>	113
<u>-§1- La multiplication d'expériences pilotes de gestion intégrée</u>	113
-A- L'impulsion du système méditerranéen	114
-1- Les programmes d'aménagement côtier	114
-a- Des programmes centrés sur une mise en œuvre de la gestion intégrée	114
-b- Des programmes aux répercussions positives	118
-2- Le Programme environnemental d'assistance technique pour la Méditerranée	121
-B- Le soutien coordonné de l'Union européenne	123
-1- Le volet méditerranéen du programme de démonstration	123
-2- Le partenariat environnemental euro-méditerranéen	125
<u>-§2- La contribution des réseaux d'aires protégées</u>	128
-A- Les réseaux mondiaux implantés en Méditerranée	128
-1- La stratégie mondiale pour les zones humides	128

-2- Les réseaux UNESCO	129
-a- Le programme sur l'Homme et la Biosphère	129
-b- Les sites du patrimoine mondial	132
-B- Les réseaux régionaux établis en Méditerranée	134
-1- Le réseau spécifiquement méditerranéen	134
-2- Les réseaux européens	136
-a- Le réseau communautaire Natura 2000	137
-b- Le réseau Émeraude	140
-c- La stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère	141
<b>Conclusion Titre I</b>	<b>145</b>
<b>- TITRE II - VERS L'ADOPTION D'UN PROTOCOLE MÉDITERRANÉEN RELATIF À LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES</b>	<b>147</b>
<b><u>Chapitre I. Une initiative ambitieuse</u></b>	<b>149</b>
<b>- Section I - Un premier projet de protocole particulièrement audacieux</b>	<b>150</b>
-§1- Proclamation des principes fondamentaux de la gestion intégrée	150
-A- Définition novatrice des notions fondamentales	150
-1- La zone côtière	150
-2- La gestion intégrée des zones côtières	152
-B- Orientation des systèmes juridiques nationaux vers l'intégration des politiques littorales	155
-1- Les exigences d'intégration institutionnelle	155
-2- Les impératifs d'intégration partenariale	157
-§2- Fixation de normes juridiques régissant le milieu côtier	160
-A- Établissement de règles impératives applicables à l'espace littoral	160
-1- Des normes encadrant les activités anthropiques de bord de mer	160
-2- Des normes assurant la préservation des écosystèmes littoraux	163
-B- Inscription de ces règles dans un système de planification de l'espace	165
-1- L'adoption de stratégies nationales de gestion intégrée	165
-2- L'élaboration d'une stratégie méditerranéenne de gestion intégrée	168
<b>- Section II - Un projet rejeté au bénéfice d'une version édulcorée ?</b>	<b>171</b>
-§1- Le premier projet ou le remodelage imposé des droits internes méditerranéens	171
-A- L'exigence d'une planification stratégique de la zone côtière	171
-1- Par la reconnaissance juridique de la spécificité littorale	171
-2- Par le développement d'arrangements institutionnels pertinents	173
-B- La nécessité d'un renforcement des législations sectorielles	175
-§2- Vers une modification substantielle du texte ?	179
-A- Des réactions étatiques partagées	179
-1- Un accord de principe sur le texte proposé	179
-2- Une volonté manifeste de participer activement à l'élaboration du texte définitif	183
-B- Des modifications à envisager	186
-1- Une suppression prévisible de certaines obligations juridiques	187
-2- Un infléchissement probable de la portée normative du texte	187

<b>Chapitre II. Une mise en œuvre incertaine</b>	<b>191</b>
<b>- Section I - Le contrôle du respect des obligations à l'intérieur du cadre régional : un contrôle <i>a minima</i></b>	<b>192</b>
<u>-§1- Une mise en œuvre tardive des mécanismes destinés au contrôle du respect des obligations</u>	<b>192</b>
-A- La transmission de rapports, modalité classique de contrôle du respect des obligations en cours de construction	<b>192</b>
-B- La permanence d'obstacles majeurs dans la production des rapports nationaux	<b>197</b>
<u>-§2- Un double obstacle à une vérification pertinente des rapports transmis</u>	<b>201</b>
-A- Les obstacles en amont : la détermination des obligations juridiques	<b>201</b>
-B- Les obstacles en aval : l'analyse critique des rapports nationaux	<b>204</b>
<b>- Section II - L'assistance technique comme substitut à la responsabilité juridique étatique</b>	<b>207</b>
<u>-§1- La mise en jeu de la responsabilité en cas de non-respect des obligations : entre faiblesse des dispositifs traditionnels et émergence d'une fracture à l'intérieur du cadre régional</u>	<b>207</b>
-A- L'absence d'un véritable mécanisme de responsabilité en Méditerranée	<b>207</b>
-1- L'inadaptation des mécanismes traditionnels de la responsabilité au droit international de l'environnement	<b>208</b>
-2- L'improbabilité d'un protocole méditerranéen spécifiquement consacré à la responsabilité et la réparation	<b>212</b>
-B- La communautarisation du droit régional méditerranéen : l'émergence d'une fracture à l'intérieur du cadre régional	<b>217</b>
-1- Le citoyen européen, garant de l'application du droit régional	<b>217</b>
-2- Vers une responsabilité étatique à deux vitesses	<b>223</b>
<u>-§2- Une assistance technique indispensable pour la mise en œuvre des obligations juridiques nées du futur protocole</u>	<b>227</b>
-A- L'hétérogénéité des cultures juridiques méditerranéennes : obstacle à une application uniforme des dispositions juridiques adoptées	<b>227</b>
-B- Le recours à l'assistance technique : garantie d'une application effective des dispositions juridiques adoptées	<b>230</b>
<b>Conclusion Titre II</b>	<b>239</b>
<b>Conclusion Partie I</b>	<b>243</b>



<b>PARTIE II : UNE APPROCHE DISTINCTE DE LA SPÉCIFICITÉ DU TERRITOIRE LITTORAL : LES EXEMPLES FRANÇAIS ET ITALIEN</b>	<b>247</b>
<b>- TITRE I - UNE EMPRISE DIFFÉRENTE DE L'ÉTAT SUR LE TERRITOIRE CÔTIER</b>	<b>251</b>
<b><u>Chapitre I. Une différence originelle de traitement juridique</u></b>	<b>253</b>
<b>- Section I - La protection du littoral, domaine historique d'intervention de l'État français</b>	<b>253</b>
<u>-§1- L'emprise du droit sur le bord de mer : la construction progressive d'un droit du littoral</u>	<b>254</b>
-A- L'élaboration de réglementations parcellaires	<b>254</b>
-1- D'un droit du rivage à un droit de la domanialité publique	<b>254</b>
-2- L'esquisse d'une politique globale d'aménagement des littoraux	<b>257</b>
-B- L'apport décisif du droit de l'aménagement et de l'urbanisme à la construction d'un droit de proximité de la mer	<b>258</b>
<u>-§2- Une intervention normative spécifique : la loi Littoral</u>	<b>262</b>
-A- Un encadrement général de l'urbanisation dans la commune littorale	<b>263</b>
-1- Le respect du principe général d'équilibre	<b>263</b>
-a- L'application spécifique du principe dans les communes littorales	<b>264</b>
-b- Le corollaire du principe : l'obligation de ménager des coupures d'urbanisation	<b>265</b>
-2- Le regroupement nécessaire de l'urbanisation	<b>266</b>
-a- L'urbanisation en continuité	<b>266</b>
-b- L'urbanisation en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement	<b>267</b>
-B- Une protection renforcée de certains espaces	<b>268</b>
-1- La proximité du rivage, source d'un régime juridique spécifique	<b>268</b>
-a- L'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage	<b>269</b>
-b- L'inconstructibilité dans les espaces non urbanisés de la bande des cent mètres	<b>271</b>
-c- Le maintien de principe du caractère naturel du rivage et des plages	<b>273</b>
-2- La fragilité d'un écosystème, fondement d'une protection renforcée	<b>275</b>
-a- L'appréciation du caractère remarquable	<b>276</b>
-b- L'application du principe de préservation	<b>278</b>
<b>- Section II - La zone côtière italienne, espace traditionnellement réglementé de manière incidente</b>	<b>283</b>
<u>-§1- La zone côtière, élément du domaine public maritime</u>	<b>283</b>
-A- Une protection de la zone côtière par les règles régissant la domanialité publique	<b>283</b>
-1- Une définition classique du domaine public maritime	<b>283</b>
-2- Un régime de protection spécifique	<b>285</b>
-a- La règle traditionnelle : la protection inhérente à la nature publique du bien	<b>285</b>
-b- Un dispositif original : la protection liée à l'affectation particulière du bien	<b>288</b>
-B- Une protection renforcée par une gestion décentralisée du domaine public maritime	<b>290</b>
-1- La gestion du domaine public maritime, compétence régionale	<b>290</b>
-a- Des principes généraux fixés par l'État	<b>290</b>
-b- Des normes régionales d'application	<b>292</b>
-2- La gestion du domaine public maritime, cadre propice à une protection de l'espace littoral	<b>293</b>

-a- Par un double objet conféré au Plan d'utilisation des aires du domaine maritime	294
-b- Par l'établissement d'une protection particulière des plages	296
-§2- La zone côtière, composante du paysage	298
-A- La protection du paysage, ambition étatique	299
-1- L'extension progressive de la notion de biens paysagers	299
-a- La protection traditionnelle des beautés naturelles d'intérêt public remarquable	300
-b- La loi Galasso et l'extension de la protection à des sites vulnérables	301
-2- Le renforcement concomitant du régime de protection des biens paysagers	303
-a- De l'autorisation paysagère	303
-b- ... À la systématisation des plans paysagers	304
-B- La protection de la zone côtière par la réglementation paysagère, initiative régionale	308
-1- Le plan territorial de coordination paysagère de la région Ligurie	308
-2- Le plan territorial paysager de la région Émilie-Romagne	310
<b>Chapitre II. Une différence consécutive de stratégie nationale</b>	313
<b>- Section I - La gestion intégrée des zones côtières, ambition nationale animée par l'État français</b>	314
-§1- Des centres d'impulsion rationalisés	314
-A- Un cadre juridique imposant la mise en œuvre d'une gestion intégrée des zones côtières	314
-1- La consécration juridique du concept de gestion intégrée	314
-2- L'adoption consécutive de documents stratégiques prescrivant sa mise en œuvre	317
-a- Les Schémas de services collectifs	317
-b- La Stratégie nationale du développement durable	322
-c- La Stratégie nationale pour la biodiversité	323
-B- Un cadre institutionnel s'adaptant aux exigences de l'intégration	325
-1- La multiplication originelle d'instances administratives chargées de l'interface terre – mer	325
-a- Les différents ministères impliqués	325
-b- Les structures interministérielles concernées	327
-c- Les établissements publics spécialisés	330
-d- Les instances étatiques consultées	332
-2- La création récente de structures spécifiquement orientées vers la politique littorale	334
-a- Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	334
-b- Le Conseil national du littoral	337
-§2- Des outils juridiques adaptés, assurant la recomposition du territoire littoral	342
-A- L'eau, objet d'intégration des politiques littorales	342
-1- Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux	342
-2- Les contrats de baie	346
-B- L'urbanisme, politique évoluant vers la planification de l'espace côtier	351
-1- Les directives territoriales d'aménagement	351
-2- Les schémas de mise en valeur de la mer	354

<b>- Section II - La carence de l'État italien dans la définition d'une stratégie nationale de gestion des zones côtières</b>	<b>359</b>
<u>-§1- Un cadre juridique et institutionnel lacunaire</u>	<b>359</b>
-A- Une structure institutionnelle inapte à la formulation d'une stratégie de gestion des littoraux	<b>359</b>
-1- Des fondements juridiques patents	<b>359</b>
-2- Des instances administratives dispersées	<b>365</b>
-B- Un cadre juridique occultant les exigences de gestion intégrée : l'exemple des aires protégées	<b>369</b>
-1- Des outils juridiques assurant une protection renforcée du territoire côtier	<b>369</b>
-2- Des exigences d'intégration insuffisamment respectées	<b>371</b>
<u>-§2- Une volonté politique défaillante</u>	<b>375</b>
-A- Une passivité évidente dans le traitement juridique de l'espace littoral	<b>375</b>
-1- Le Plan général de défense de la mer et des côtes, instrument abandonné par l'État	<b>375</b>
-2- La gestion intégrée des zones côtières, méthodologie évincée de la stratégie environnementale nationale	<b>379</b>
-B- Une remise en cause inquiétante des rares protections juridiques établies	<b>382</b>
-1- Les amnisties des délits d'urbanisme, préjudice porté à la zone côtière	<b>382</b>
-2- La récente réforme du domaine public maritime, symbole du désintérêt de l'État pour son linéaire côtier	<b>385</b>
<b>Conclusion Titre I</b>	<b>391</b>
<b>- TITRE II - UNE STRUCTURATION DISTINCTE DES ACTEURS DE LA POLITIQUE LITTORALE</b>	<b>397</b>
<b><u>Chapitre I. Des approches différentes dans la gestion décentralisée du territoire côtier</u></b>	<b>399</b>
<b>- Section I - France Italie : un dynamisme régional croissant dans la gestion des zones côtières</b>	<b>400</b>
<u>-§1- France : un dynamisme régional sous impulsion étatique. L'exemple du Languedoc-Roussillon</u>	<b>400</b>
-A- L'État français, accompagnateur des initiatives régionales de développement durable des zones côtières	<b>401</b>
-1- Une action régionale novatrice : l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire	<b>401</b>
-2- Une action régionale soutenue : le contrat de plan État-Région 2000 - 2006	<b>404</b>
-B- L'État français, promoteur d'une politique régionale de gestion intégrée des zones côtières	<b>406</b>
-1- La multiplication d'actions sectorielles	<b>408</b>
-2- Le dessein d'intégration des politiques littorales	<b>410</b>
<u>-§2- Italie : un dynamisme régional contraint par l'inertie étatique</u>	<b>413</b>
-A- L'Émilie-Romagne : une région pionnière dans la préservation des zones côtières	<b>413</b>
-1- Une précocité dans le traitement juridique spécifique de l'espace littoral	<b>414</b>
-2- Une célérité consécutive dans la mise en œuvre de la gestion intégrée	<b>415</b>
-B- La Sardaigne : un nouveau souffle dans la politique littorale insulaire	<b>422</b>
-1- L'inscription de la problématique côtière au cœur des instruments juridiques de planification régionale	<b>422</b>

-2- L'institution du Conservatoire des côtes, nouvel outil de protection du milieu littoral	429
<b>- Section II - France : le concours décisif des institutions locales dans l'animation de la gestion intégrée des zones côtières</b>	<b>433</b>
-§1- Une diversité originelle des échelons locaux concernés par la préservation du territoire littoral	433
-A- Une diversité née de l'étendue du paysage administratif français	433
-1- Le cadre classique : les collectivités territoriales « communes et départements »	434
-2- Le cadre émergent : les structures de coopération intercommunale	435
-B- Une diversité offrant des potentialités importantes pour la protection des zones côtières	440
-1- L'action traditionnelle des communes et des départements sur l'espace littoral	440
-2- L'approche intercommunale : une démarche pertinente insuffisamment exploitée	442
-§2- Une diversité encouragée par les récentes orientations de la politique littorale	447
-A- Le programme national de démonstration, valorisation de la diversité des approches de gestion intégrée	447
-1- L'évaluation des forces locales en présence	447
-2- Les projets méditerranéens, reflets de la diversité des approches locales de gestion intégrée	452
-B- Un programme préfigurant le devenir de la politique littorale française ?	455
-1- La multiplicité des supports institutionnels pour la mise en œuvre d'une gestion intégrée à échelle locale : une opportunité	455
-2- La refonte de l'action publique locale à travers une participation élargie des acteurs du littoral : un défi essentiel	457
<b><u>Chapitre II. Une même exigence de remodelage des architectures juridiques et institutionnelles consacrées à l'espace littoral</u></b>	<b>463</b>
<b>- Section I - Des perspectives d'évolution convergente</b>	<b>463</b>
-§1- Au niveau interne : la région, échelon de gouvernance émergent	463
-A- Une place grandissante au sein de l'appareil étatique décentralisé	464
-1- Une place majeure au sein du système politique italien	464
-2- Une place en devenir au sein du système politique français	469
-B- Un rôle pivot dans la mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières	474
-1- Des outils juridiques sectoriels : les instruments de protection renforcée du territoire	475
-2- Des outils juridiques d'intégration des politiques littorales : les instruments de planification du territoire	479
-§2- Au niveau externe : le développement de la coopération transfrontalière	483
-A- Une coopération interétatique largement engagée : les aires marines protégées	483
-1- Le sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins	484
-2- Le parc international des Bouches de Bonifacio	487
-B- Une coopération décentralisée en plein essor	494
-1- Un cadre juridique favorable	494
-2- Des initiatives multiples	499

<b>- Section II - Des besoins aujourd'hui différents</b>	<b>504</b>
<u>-§1- France : la consolidation de la structure institutionnelle consacrée à la gestion intégrée des zones côtières</u>	<b>504</b>
-A- Par le maintien d'une politique nationale ambitieuse	<b>504</b>
-1- Une structure tridimensionnelle à achever	<b>505</b>
-2- Des expérimentations à envisager	<b>510</b>
-B- Par l'établissement de la région comme support d'intégration des politiques littorales	<b>513</b>
-1- Une source d'inspiration : les collectivités territoriales à statut particulier	<b>513</b>
-2- Une voie envisageable : le renforcement de l'autonomie normative régionale	<b>517</b>
<u>-§2- Italie : le développement nécessaire d'une approche multi-échelle de la gestion intégrée</u>	<b>524</b>
-A- La définition préalable d'une stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières	<b>524</b>
-1- Une exigence théorique	<b>524</b>
-2- Une obligation juridique	<b>526</b>
-B- La stimulation consécutive des initiatives infra-étatiques de gestion intégrée	<b>529</b>
-1- La généralisation des plans régionaux de gestion intégrée du littoral	<b>529</b>
-2- La participation progressive de l'échelle locale	<b>532</b>
<b>Conclusion Titre II</b>	<b>537</b>
<b>Conclusion Partie II</b>	<b>541</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b>	<b>547</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>553</b>
<b>Sommaire de la Bibliographie</b>	<b>555</b>
<u>-I- Ouvrages</u>	<b>557</b>
-A- Ouvrages juridiques	<b>557</b>
-B- Ouvrages non juridiques	<b>563</b>
<u>-II- Travaux universitaires</u>	<b>566</b>
<u>-III- Articles</u>	<b>567</b>
<u>-IV- Documents officiels</u>	<b>602</b>
-A- Rapports publics français	<b>602</b>
-B- Rapports italiens	<b>606</b>
-C- Documents institutionnels du Plan d'action pour la Méditerranée	<b>607</b>
-1- Réunions des Parties contractantes	<b>607</b>
-2- Études et travaux relatifs aux zones côtières	<b>608</b>
-3- Projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières	<b>610</b>
-4- Réunions de groupes de travail spécialisés	<b>611</b>
-5- Études et rapports divers	<b>613</b>
-D- Documents de l'Union européenne	<b>613</b>
-E- Rapports d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales	<b>614</b>

<u>-V- Colloques</u>	615
<u>-VI- Articles de presse</u>	616
<u>-VII- Sites internet</u>	618
-A- Sites institutionnels français	618
-B- Sites institutionnels italiens	619
-C- Sites d'organisations ou de conventions internationales	619
-D- Sites institutionnels du Plan d'action pour la Méditerranée	620
-F- Sites français divers	620
-G- Sites italiens divers	620
<b>ANNEXES</b>	623
<b>Sommaire des Annexes</b>	625
<b><u>Annexe I. Principales références normatives</u></b>	627
<u>-I- Droit international</u>	627
<u>-II- Droit interne français</u>	635
<u>-III- Droit interne italien</u>	638
<u>-IV- Autres références normatives de droit interne</u>	643
<b><u>Annexe II. Le système régional méditerranéen</u></b>	647
<u>-I- La méditerranéité : l'identité de la région méditerranéenne</u>	647
<u>-II- Les zones côtières méditerranéennes : territoires menacés</u>	656
<u>-III- Cartographies de la région méditerranéenne</u>	662
<u>-IV- Les délimitations maritimes en Méditerranée</u>	668
<u>-V- Le droit régional méditerranéen</u>	672
<b><u>Annexe III. Les aires marines protégées en Méditerranée</u></b>	695
<u>-I- Principales aires marines protégées en Méditerranée</u>	696
<u>-II- Les aires marines protégées en France</u>	698
<u>-III- Les aires marines protégées en Italie</u>	702
<u>-IV- Les aires marines protégées de coopération franco-italienne</u>	704
<b><u>Annexe IV. L'Union européenne et la protection des zones côtières</u></b>	719
<b><u>Annexe V. Les zones côtières françaises</u></b>	727
<u>-I- Quelques chiffres essentiels</u>	727
<u>-II- La façade méditerranéenne</u>	728
<u>-III- Quelques dispositions juridiques applicables au littoral</u>	733
<u>-IV- Le programme de démonstration sur la gestion intégrée des zones côtières</u>	739

<b><u>Annexe VI. Les zones côtières italiennes</u></b>	<b>747</b>
<u>-I- Quelques chiffres essentiels</u>	<b>748</b>
<u>-II- Quelques dispositions juridiques nationales régissant la zone côtière de manière incidente</u>	<b>748</b>
<u>-III- La protection des zones côtières à échelle régionale</u>	<b>754</b>
 <b>INDEX</b>	 <b>765</b>
 <b>TABLE DES MATIÈRES</b>	 <b>772</b>









# **LE TRAITEMENT JURIDIQUE D'UNE SINGULARITÉ TERRITORIALE : LA ZONE CÔTIÈRE. ÉTUDE EN DROIT INTERNATIONAL ET DROIT COMPARÉ FRANCO-ITALIEN.**

Longtemps le littoral - symbole de mort, domaine des monstres redoutables - n'est resté qu'un « territoire du vide », déserté des populations et des voyageurs. La crainte que suscite alors ce milieu, hostile et répulsif jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, n'exige aucunement l'adoption d'un corps de règles étoffées : la justification du droit, sa finalité sociale plus particulièrement, disparaît en effet dès lors que l'espace reste exempt de toute pression anthropique. Depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle toutefois, le phénomène de littoralisation conduit à une multiplication des conflits d'usage auxquels la règle juridique doit faire face. Ainsi la gestion rationnelle des zones côtières impose-t-elle aujourd'hui une reconnaissance juridique de la spécificité de ce territoire singulier. À échelle internationale, la nature même du littoral et ses exigences de gestion intégrée semblent pourtant difficilement saisissables par le droit. Dès lors, comme pour d'autres matières relevant de la protection de l'environnement marin, le recours à l'approche régionale s'impose comme une démarche des plus pertinentes : en témoignent les initiatives menées par le système régional méditerranéen, dont les évolutions récentes laissent présager l'adoption du premier instrument juridique supra-étatique de protection du littoral. Dans cette attente, la préservation des zones côtières relève avant tout des droits internes. Ainsi, confrontés à des pressions souvent identiques, les zones côtières restent diversement appréhendées par le droit et font donc l'objet de stratégies de gestion distincte : c'est ce que révèle l'étude des systèmes juridiques français et italien.

## **THE LEGAL TREATMENT OF A TERRITORIAL SINGULARITY : THE COASTAL ZONE. INTERNATIONAL LAW AND COMPARATIVE APPROACH OF FRENCH AND ITALIAN LEGAL SYSTEMS.**

Traditionally littoral - symbol of death, field of frightening monsters - was just an empty space unfrequented by populations and travellers. Until the XVIIIth century, this hostile and repulsive space caused fear and therefore did not require a specific legal framework : the need for Law being closely linked to anthropogenic pressure. However, since the beginning of the XXth century, the phenomenon of "littoralization" results in conflicts of use which the Law must face. Indeed, a rational management of the coastal zone involves a legal recognition of the specificity of this area. At international level, legal recognition of littoral and integrated management remains problematic due to this specific nature. The regional approach is therefore essential and particularly relevant : the current initiatives carried out within the Mediterranean region may lead to the adoption of the first supra-national legal framework for the protection of the littoral. Meanwhile, the protection of coastal zones is mainly covered by national Law. At national level, coastal zones are dealt with variously by Law and subjected to distinct management strategies even if they face similar pressures : this study considers the French and Italian legal framework.

---

Discipline : Droit public - Droit international public.

---

Mots Clés. Littoral ; Gestion intégrée des zones côtières ; Gouvernance ; Recomposition des territoires ; Intégration ; Mer régionale ; Système régional méditerranéen ; Plan d'action pour la Méditerranée ; Aires marines protégées ; Protocole méditerranéen relatif à la gestion intégrée des zones côtières ; Observance ; Responsabilité étatique ; Assistance technique ; Rivage ; Loi Littoral ; Schéma de mise en valeur de la mer ; Schéma de cohérence territoriale ; Eau ; Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; Conservatoire national du littoral ; Décentralisation ; Intercommunalité ; Expérimentation normative ; Languedoc-Roussillon ; Corse ; Italie ; Régionalisation ; Emilie-Romagne ; Ligurie ; Sardaigne ; Domaine public maritime ; Paysage ; Urbanisme ; Amnistie ; Aménagement du territoire ; Équilibre des pouvoirs.